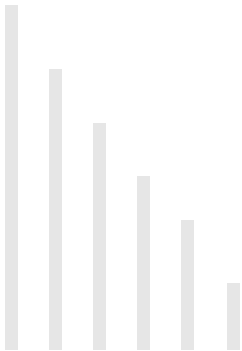


DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO ECONOMICO LOCAL EN NICARAGUA

Gabriela Espinosa

Juan Rafael Palacios Mayorga

Nehemías Obed López Carrión (Coordinador, Ed.)



N

352.94

E 77

Espinoza, Gabriela

Descentralización y desarrollo económico local en Nicaragua / Gabriela Espinoza, Juan Rafael Palacios Mayorga; ed. Nehemías Obed López Caarrión.-- 1a ed.-- Managua : Fundación Friedrich Ebert, 2004
216 p...

ISBN: 99924-0-365-9

1. DESARROLLO ECONOMICO 2. MUNICIPIOS
LEGISLACION 3. DESCENTRALIZACION
ADMINISTRATIVA

(OJO)(OJO)
Cantidad de
páginas son 216
no 154

C R É D I T O S :

© Fundación Friedrich Ebert
Representación en Nicaragua
Apdo. Postal 2050
Managua, Nicaragua
Tel. 266 8505/06 - Fax: 266 8508

Autores : **Nehemías Obed López Carrión** Coordinador (Ed.)
Gabriela Espinosa
Juan Rafael Palacios Mayorga

Revisión Final : **Nehemías Obed López Carrión**

Diseño de portada : **Liz Light**

Diagramación e Impresión : **EDITRONIC, S.A.** • **Telefax: 222 5461**
2,000 Ejemplares

Primera edición
Diciembre, 2004.

N° de Depósito Legal: Managua : **Mag, 0452, 2004**

La publicación es parte del Plan Anual de la Fundación Friedrich Ebert, elaborada en el marco del Programa de Cooperación con Nicaragua.

Prohibida su venta.

Esta obra puede ser consultada en nuestra página web:
<http://www.fesnica.org.ni> • <http://www.fesamericentral.org>

El material publicado es de exclusiva responsabilidad de sus autores y no refleja necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial de los trabajos que contiene, a condición de que sea mencionada la fuente y se haga llegar copia al editor.

Contenido

Presentación.....	7
I. Introducción.....	9
II. El Municipio en la Legislación nicaragüense.....	11
III. El proceso de Descentralización en Nicaragua, situación actual y perspectivas.....	17
IV. Desarrollo Económico Local y Legislación Municipal en Nicaragua.....	31
V. Instrumentos para el Desarrollo Económico Local.	47
VI. Fuentes de Financiamiento del Desarrollo Económico Local.	108
VII. Experiencias de Desarrollo Económico Local en Nicaragua	159
VIII. Nuevo Rol del Municipio en el contexto de la Globalización.	188
IX. Conclusiones y Recomendaciones.....	205
Bibliografía.....	210
Anexos.....	212
Autores	215

La publicación es parte del Plan Anual de la Fundación Friedrich Ebert,
elaborada en el marco del Programa de Cooperación con Nicaragua.
Prohibida su venta.

Presentación

El Proceso de transición política, económica y social que ha iniciado Nicaragua desde 1990 ha ubicado al Municipio y a los Gobiernos Locales en una mejor posición, desde el punto de vista de la ejecución de las competencias, así como de la promoción del Desarrollo Económico Local.

La Descentralización como proceso, si bien no se ha consolidado, ha transferido una gran cantidad de competencias y recursos a los Municipios. Se aprobaron las reformas a la Ley de Municipios, la Ley de Régimen Presupuestario, la Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Transferencias entre otras, que vienen a fortalecer la Autonomía Municipal.

El proceso de Descentralización debe consolidarse y transformarse en Instrumento para el Desarrollo Económico Local. Para ello los Gobiernos Locales deben desarrollar sus capacidades de gestión, planificación, organización y concertación con el sector privado. Pero ante todo, estar dispuestos a asumir el reto de la Promoción del Desarrollo Económico Local, lo que en términos prácticos significa un cambio de Visión: Pasar de prestador de las competencias municipales tradicionales a promotores del Desarrollo Económico Local. Es decir, además del ejercicio de las competencias normadas por ley, asumir el rol de promotor de Inversiones para el establecimiento de empresas que generen empleos estables en el Municipio o Región.

Ello, en la era de la Globalización y Libre Mercado se convierte en una necesidad urgente, pues cada día se observa con mayor claridad, la cantidad de funciones y competencias que han sido abandonadas por el Estado, así como necesidades que el Mercado no puede satisfacer en el nivel local. Una de ellas es la de la generación de empleo estable y permanente.

La presente publicación ha sido preparada en base a la obra Autonomía Municipal y Desarrollo Económico Local, elaborada en 1998 en el marco del programa de fomento al Desarrollo Económico Local de la Fundación Friedrich Ebert por Yader Baldizón, Martín Sandino y Nehemías López.

Por considerarlo de gran importancia, la obra destaca gran parte de la experiencia de la FES en su programa de fomento al Desarrollo Económico Local en más de 20 municipios de Nicaragua entre los años 1995 y 2002, pero presenta además otras experiencias que muestran el avance del proceso en Nicaragua. Por ello el lector tendrá la oportunidad de familiarizarse con el concepto de Desarrollo Económico Local desarrollado en el trabajo práctico de la FES y compararlo con el mismo concepto elaborado por expertos en el tema.

La obra orienta sobre las tareas que tienen los Municipios para promover su desarrollo económico en la era de la Globalización y sobre las diferentes opciones que tienen a su disposición para impulsarlo.

A nuestro criterio, el enfoque participativo del concepto de Desarrollo Económico Local que aquí se presenta, es la clave del éxito de cualquier iniciativa que tenga ese propósito.

La Fundación Friedrich Ebert, con la presente Publicación expresa sus felicitaciones y cordiales saludos, a las autoridades municipales electas en el pasado proceso electoral, y pone a disposición de éstas y de otros actores locales un importante aporte para la reflexión y análisis sobre la necesidad de la Promoción del Desarrollo Económico Local, como un nuevo reto para los Gobiernos Locales.

Managua, Diciembre de 2004.

Ulrich Storck

Representante

Fundación Friedrich Ebert

Para Nicaragua, Costa Rica y Panamá

I. Introducción

Esta publicación ha sido preparada en base a la obra *Autonomía Municipal y Desarrollo Económico Local*, elaborada en 1998 en el marco del programa de Fomento al Desarrollo Económico Local de la Fundación Friedrich Ebert por Yader Baldizón, Martín Sandino y Nehemías López.

Fue elaborada por un equipo de profesionales nicaragüenses coordinado por Nehemías Obed López Carrión, e integrado además por Gabriela Espinosa y Juan Rafael Palacios Mayorga.

La obra destaca gran parte de la experiencia de la FES en su programa de Fomento al Desarrollo Económico Local en más de 20 municipios de Nicaragua entre los años 1995 y 2002, pero presenta además otras experiencias que muestran el avance del proceso en Nicaragua. Por ello, el lector tendrá la oportunidad de familiarizarse con el concepto de Desarrollo Económico Local desarrollado en el trabajo práctico de la FES y compararlo con el mismo concepto elaborado por expertos en el tema.

La obra orienta sobre las tareas que tienen los Municipios para promover su desarrollo económico en la era de la Globalización y sobre las diferentes opciones que tienen a su disposición para impulsarlo.

Para una mejor comprensión su contenido ha sido dividido en nueve capítulos.

Después de la Introducción en los capítulos dos, tres y cuatro se presenta un análisis de la legislación municipal nicaragüense, del proceso de Descentralización y la importancia de su transformación en un instrumento para la promoción del Desarrollo Económico Local.

El capítulo cinco destaca la Planificación, la Organización y la Concertación como instrumentos esenciales para la promoción del Desarrollo Económico Local.

En el capítulo seis se presentan las diferentes fuentes de financiamiento de que disponen los Municipios para impulsar el Desarrollo Económico Local, partiendo de los recursos propios e incluyendo además las transferencias del Gobierno Central, las Donaciones Externas y las

Inversiones que puedan lograrse mediante la concertación entre el sector público y el sector privado.

El capítulo siete aborda las experiencias de Desarrollo Económico Local de los Municipios de León, Estelí y Nandaime, destacando la importancia de la concertación a nivel local como instrumento para la promoción del Desarrollo Económico Local.

El nuevo rol del municipio en la era de la Globalización y el Libre Mercado se describe en el octavo capítulo.

En el noveno capítulo se presentan las principales conclusiones y recomendaciones de la obra.

Con el presente trabajo, los autores ponen a disposición de diferentes actores económicos, políticos y sociales a nivel local un aporte para motivar la reflexión sobre la necesidad de que los Gobiernos Locales desarrollen capacidades que les permitan asumir, además de sus competencias tradicionales, la de promoción del Desarrollo Económico Local.

II. El Municipio en la Legislación nicaragüense

Por considerarlo de primordial importancia, iniciamos la presente obra con un breve análisis de la legislación nacional relacionada con el Municipio y su quehacer.

2.1 El Municipio y sus elementos esenciales

Nuestra Constitución Política en sus Artículos 176 y 177 establece que el Municipio, es la unidad base de la división política administrativa del país. Los Municipios gozan de autonomía política, administrativa y financiera. La administración y gobierno de los mismos corresponde a las autoridades municipales¹.

Por otro lado, la Ley de Municipios vigente señala en su Arto. 1, que el Municipio se organiza y funciona con la participación ciudadana, y que los elementos esenciales del Municipio son: el territorio, la población y el gobierno². Estos tres elementos, se relacionan entre sí a fin de lograr una unidad territorial coherente.

El territorio del Municipio es el espacio delimitado por Ley. Está conformado por el casco urbano (distritos, zonas, barrios y asentamientos) y el área rural (comarcas, comunidades, valles y caseríos) que son la base de la identidad local.

El territorio es un espacio significativo para el grupo que lo habita, dado que sus antepasados también lo habitaron y donde existe el producto de su trabajo, así como la práctica y desarrollo de sus creencias, mitos, ritos y costumbres.

La identidad con un territorio se convierte en factor de desarrollo, cuando se visualizan acciones de cambio hacia el futuro, que permiten la movilización de los actores humanos y recursos materiales.

De igual manera, los valores culturales forman una trama de sentimientos de pertenencia a algo que une a un conjunto de personas, que las identifica y que las diferencia de otros grupos de personas del mismo territorio.

¹ Constitución Política de Nicaragua, P. 43, Managua, 1995.

² Reformas e incorporaciones a la Ley N° 40, "Ley de Municipios", publicada en la Gaceta, Diario Oficial, N° 155 del 17 de Agosto de 1988. Arto. 1, Managua, 1997.

Ese sentimiento, es el incentivo para sensibilizar a las personas para trabajar por la solución de los problemas de su territorio y comunidad.

Otro elemento esencial del Municipio es la población, que está conformada por todas aquellas personas que de forma habitual o temporal se encuentran en el Municipio. Estas tienen una identificación con la localidad donde desarrollan sus propias actividades económicas, políticas y sociales, así como sus tradiciones.

La Población del Municipio establece una serie de interdependencias entre los diferentes estratos, creando valores culturales y de pertenencia, nutriéndose de su propia cultura, constituyendo un sistema de valores interiorizados por todos sus miembros. En el Municipio, cada persona se reconoce a sí misma como parte de un conjunto determinado. En este nivel cultural, la pertenencia se expresa en términos de identidad colectiva.

El Gobierno de los municipios corresponde a un Concejo Municipal, presidido por el Alcalde, y este desempeña sus atribuciones de conformidad con la Constitución política y la Ley de Municipios, a fin de satisfacer las necesidades y aspiraciones de su comunidad.

El Alcalde, Vice Alcalde y los Concejales son electos por el pueblo mediante sufragio universal igual, directo, libre y secreto; de conformidad a la ley en la materia.

De acuerdo al contenido de la Ley de Municipios, el Gobierno Municipal se caracteriza por ser pluralista, representativo y participativo.

Pluralista, al estar representado por las principales fuerzas políticas del municipio, Representativo, al estar integrado proporcionalmente, cada partido en relación a la cantidad de votos obtenidos en las elecciones y, Participativo, al tener como principio mejorar las condiciones de vida de la población, garantizando su participación en la gestión de los asuntos locales de forma individual o colectiva.

Los tres elementos que conforman el Municipio, expresan claramente que la población se interrelaciona para realizar sus actividades y satisfacer sus necesidades en un territorio determinado. Estas relaciones crean una serie de interdependencias entre los diferentes pobladores, creando valores culturales y de pertenencia, nutriéndose de su propia cultura e idiosincrasia, constituyendo así un sistema de valores interiorizados por

todos sus miembros, donde cada persona se reconoce a sí misma como parte de un conjunto determinado. Este conjunto de personas son gobernados por personas electas por el pueblo mediante sufragio universal.

El municipio debe concebirse como un todo, es la afirmación de las diferencias, de lo específico, de lo individual, de lo que define a cada grupo humano en particular en un momento determinado.

Es por tanto, un sistema de relaciones complejas que generan asociaciones entre individuos en función de determinados objetivos.

El municipio es pues el resultado de cada uno de esos aspectos (población, territorio y gobierno local) que tiene su propia personalidad colectiva, dentro de un marco de autonomía municipal.

2.2 El Municipio y su Autonomía

Los Municipios gozan de plena autonomía, principio consignado en la Constitución Política de la República de Nicaragua. La autonomía da el derecho y la capacidad efectiva a las municipalidades para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y en provecho de sus pobladores, los asuntos públicos que la Constitución y las leyes le señalan.

La Autonomía de los municipios se expresa en la existencia de autoridades locales electos mediante el ejercicio del sufragio universal por los habitantes de su circunscripción; en la creación y organización de estructuras administrativas en concordancia con la realidad del Municipio; en la gestión y disposición de sus propios recursos; en el ejercicio de las competencias municipales señaladas en las leyes, con el fin de satisfacer las necesidades de la población; en cualquier materia que incida en el desarrollo socio económico del municipio; en el derecho de tener un patrimonio propio y; en el ejercicio de las demás funciones de sus competencias establecidas en la Ley de Municipios y su reglamento³.

La Autonomía Municipal es un proceso relativamente nuevo en Nicaragua lo que se demuestra en la aprobación del marco jurídico que es de reciente data. Este, está conformado entre otras por las siguientes Leyes y Decretos:

³ *Reformas e incorporaciones a la Ley Nº 40, "Ley de Municipios", publicada en la Gaceta, Diario Oficial, Nº 155 del 17 de Agosto de 1988. Arto. 3, Managua, 1997.*

- Ley de Municipios, 1988
- Plan de Arbitrios de Managua 1988,
- Plan de Arbitrios Municipales 1989,
- Ley Electoral 1994,
- Reformas a la Ley de Municipios y su Reglamento 1997,
- Ley de Régimen Presupuestario 2001 y sus reformas 2002,
- Ley de Equidad Fiscal 2003,
- Ley de Transferencias 2003 y,
- Ley de Tránsito 2003.

Si bien el proceso de Autonomía es un proceso nuevo, desde la perspectiva jurídica podemos afirmar que, es un proceso en marcha y en constante avance. La reciente aprobación de la Ley de Régimen Presupuestario Municipal y la Ley de Transferencias hacia las Municipalidades, le vienen a dar un nuevo impulso a la Autonomía Municipal.

Las anteriores afirmaciones se basan en el análisis de los aspectos que caracterizan a la democracia participativa y la autonomía municipal, y que enumeramos a continuación:

- En base a la Constitución Política y a la Ley Electoral y sus reformas, los Concejales, Alcaldes y Vice Alcaldes son electos de manera individual, mediante el sufragio universal igual, directo, libre y secreto.
- En base a las características, particularidades y capacidades de cada uno de los municipios estos se han dividido en ocho categorías que van desde la A hasta la H. En base a esos criterios, los gobiernos municipales crean y organizan sus estructuras administrativas. Estas estructuras organizativas, cumplen con sus funciones basados en las leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas y bandos de carácter particular que regulan en su conjunto el quehacer municipal en sus diferentes ámbitos.

En este sentido, debemos recordar que la Ley de Municipios señala que es atribución del gobierno municipal la aprobación de la creación de las instancias administrativas y órganos complementarios de

administración en el ámbito territorial del municipio. Estas son necesarias para fortalecer la participación de la población, mejorar la prestación de los servicios e imprimir mayor eficacia a la gestión municipal⁴.

- Se ha iniciado y concretado un proceso en que las alcaldías gestionan y disponen de sus propios recursos con plena autonomía, ya que cuentan con un marco jurídico que les permite gestionar y disponer de los mismos. Ello se expresa en el cobro de los impuestos, tasas, transferencias, y recuperaciones en base a un Plan de Arbitrios, Ley de Municipios, Ley de Equidad Fiscal, Ley de Transferencias, Ley de Tránsito, Decreto - Ley del impuesto de Bienes Inmuebles, gestión de recursos ante poderes del estado y programas de gobierno, hermanamientos y ONG's.
- En el ámbito del ejercicio de las competencias municipales señaladas en la Ley, estas se cumplen de manera proporcional a las capacidades, características y particularidades de los municipios, ya que en base a esos criterios crean y organizan las estructuras administrativas que se encargan de cumplir con las competencias. Significa que en este caso particular, el ejercicio del derecho de autonomía depende de la capacidad de los recursos humanos, materiales y financieros que pueda generar, gestionar y disponer la Alcaldía Municipal.
- Los Gobiernos Municipales cuentan en todos los casos con un patrimonio propio, que está disponible para darle el uso que estos estimen conveniente, de conformidad con las leyes, y sujeto únicamente al control de la Contraloría General de la República de Nicaragua.
- En el caso específico del ejercicio de las demás funciones de su competencia establecidas en la Ley de Municipios y su Reglamento, podemos decir que se realizan los mejores esfuerzos para contribuir a garantizar la democracia participativa y la autonomía plena por medio de la coordinación interinstitucional con organismos gubernamentales y no gubernamentales, ya que en algunos de los casos el cumplimiento

⁴ *Reformas e incorporaciones a la Ley N° 40, "Ley de Municipios"; publicada en la Gaceta, Diario Oficial, N° 155 del 17 de Agosto de 1988. Arto. 35, Managua, 1997.*

de las funciones requiere de tecnología avanzada o de fuertes inversiones, las cuales no están al alcance de todos los gobiernos locales.

Los Municipios y sus gobiernos para poder ejercer y hacer realidad en la práctica el precepto constitucional de Autonomía, deben aprovechar de manera inteligente los espacios brindados por el marco jurídico, que mejora las posibilidades de incidir directamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

III. El proceso de Descentralización en Nicaragua, situación actual y perspectivas

3.1 La Legislación nicaragüense y la Descentralización

La Ley 290, que establece la organización, competencias y procedimientos del Poder Ejecutivo, es el punto de partida para analizar el marco jurídico de la Descentralización. Si bien establece claramente qué Entes Descentralizados están bajo la Rectoría Sectorial de determinados Ministerios o de la Presidencia de la República, aparentemente deja abierta la posibilidad de los Ministerios y Entes Descentralizados de organizarse como mejor les convenga, ya sea de forma desconcentrada o descentralizada en aras del mejor cumplimiento de sus funciones.

El Decreto 44-94, que norma la creación del Comité Ejecutivo para la Reforma de la Administración Pública (CERAP) y la Comisión Sectorial para la Descentralización (CSD), fue publicado durante el Gobierno de doña Violeta Barrios de Chamorro.

De acuerdo a este Decreto, el Comité Ejecutivo para la Reforma de la Administración Pública (CERAP), tiene como objetivos, integrar y dar continuidad a las políticas emprendidas por el Gobierno tendientes a consolidar la estabilización económica y crear una administración pública moderna, pequeña, fuerte, eficiente y facilitadora.

Su Arto. 9 establece la creación de las siguientes Comisiones Sectoriales de Reforma:

La Comisión Sectorial para la Descentralización: con el objetivo de diseñar, proponer y promover los planes y programas que garanticen un proceso fiscal, administrativo y funcional ordenado en materia de desconcentración y/o descentralización de actividades y servicios a los Gobiernos Municipales. Esta comisión estará presidida por el presidente del INIFOM y tendrá como miembros al Ministro de Salud, al Ministro de Educación, al Ministro de Finanzas, al Ministro de Gobernación, al Director de INAA y al Viceministro de la Presidencia para asuntos de Estado, o sus delegados respectivos.

La Comisión Sectorial para la Reforma de las Empresas Públicas: a fin de diseñar proponer y promover los planes y programas que garanticen la adecuada reestructuración, reorganización y racionalización de las empresas y/o instituciones en las áreas de Hidrocarburos, Electricidad, Acueductos y Alcantarillados, Telecomunicaciones, Correos, Puertos, Aeropuertos y cualquier otra área de infraestructura que garantice el adecuado balance entre Entes reguladores, normativos, planificadores y empresas operativas de dichos servicios.

La Comisión Sectorial para la Reforma del Sector Financiero Estatal: para que garantice la adecuada reestructuración, racionalización y eficiencia del sector financiero estatal.

La Comisión para la Reforma del Servicio Civil y Carrera Administrativa: a fin de elaborar planes y programas que tiendan a la creación de un régimen integral de servicio civil y desarrollo de la carrera administrativa del Estado.

La Comisión para la Reforma de la Administración Financiera y Control Gubernamental: para llevar a efecto la implantación de los sistemas integrados de presupuesto, tesorería, crédito público, compra y suministros, control interno y externo y contabilidad gubernamental.

La Comisión para la Reforma Administrativa: con el fin de proponer la reestructuración administrativa y orgánica de los Ministerios e Instituciones del Gobierno Central en base a una política macro institucional y de acuerdo a las características propias de los mismos.

La Comisión Sectorial para la Reforma de Seguridad Social y Bienestar: a fin de garantizar la adecuada reestructuración, reorganización, racionalización y eficiencia de las instituciones y/o empresas que prestan los servicios de seguridad social.

En este Decreto se definen al Gobierno Central, Gobierno Municipal, la Empresa Privada y la Sociedad Civil Organizada como los principales actores del proceso de Descentralización.

Las Leyes N° 40 y 261, de Reformas e incorporaciones a la Ley de Municipios, publicada en la Gaceta, Diario oficial, N° 155 del 17 de Agosto de 1988, regula la actividad de las municipalidades del país y asigna un amplio abanico de competencias a los Gobiernos Municipales en su

Artículo 7. Entre esas competencias figuran las siguientes: Promover la salud y la higiene comunal; Cumplir y hacer cumplir el funcionamiento seguro e higiénico de mercados, rastros y lavaderos públicos; Normar el funcionamiento de los cementerios; Planificar, normar y controlar el uso del Suelo y el desarrollo urbano; Promover la cultura, el deporte y la recreación; Prestación a la población de los servicios básicos de agua, alcantarillado sanitario y electricidad; Desarrollar, conservar y controlar el uso racional del medioambiente y los recursos naturales; Impulsar y desarrollar el turismo local; Desarrollar el transporte y las vías de comunicación; Administrar el Registro Civil de las Personas. La mayoría de estas competencias eran ejercidas de manera centralizada por el Gobierno Nacional antes de Agosto de 1988, fecha en que se publicó la primera Ley de Municipios del País. En ese sentido, significa un importante avance orientado a la descentralización y al fortalecimiento de la autonomía de los municipios.

La Ley de Municipios y sus Reformas es el documento principal del marco jurídico para una descentralización de competencias del gobierno central hacia los municipios, es decir a través de ella se ha ampliado el abanico de competencias hacia los gobiernos municipales.

Una limitante que presenta la Ley de Municipios es que no fue reglamentada totalmente, situación que a la fecha no se ha podido superar. Los artículos que están referidos a las competencias transferidas de Prestación de los Servicios de Agua, Energía Eléctrica y Desarrollo del Turismo entre otras, y que requieren una alta dotación de recursos de todo tipo para que los municipios puedan ejercerlas de forma descentralizada, ni si quiera fueron tomadas en cuenta en el Reglamento. Es decir, a los municipios se les asignó una serie de competencias que no pueden ni saben como ejercerlas. Por otro lado, se han privatizado servicios como el de distribución de Energía Eléctrica, que la Ley de Municipios en su Arto. 7 inciso 7.C, establece como competencia municipal, cuando dice que los municipios podrán construir, dar mantenimiento y administrar las redes de abastecimiento de energía a nivel domiciliar y público en el Municipio.

Finalmente, la Ley de Régimen Presupuestario Municipal y su Reforma, y la Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua,

al normar la elaboración del Presupuesto de los Municipios nicaragüenses de forma participativa, y reglamentar la Transferencia del 4% de los ingresos tributarios del Presupuesto General de la República a partir del 2004, le dan un nuevo perfil al proceso de Descentralización en Nicaragua.

- En primer lugar, reglamentan la participación ciudadana en la gestión local.
- En segundo lugar, fortalecen el proceso de autonomía al dotar a las municipalidades de una mayor cantidad de recursos del que podrán disponer, de conformidad a determinados criterios de distribución.
- En tercer lugar, permitirán a las municipalidades ejercer una mayor cantidad de competencias que antes, a pesar que la Ley de Municipios se las había trasladado, no podían ejercerlas.

Ambas Leyes, por primera vez en la historia del país, dan la posibilidad real de que el proceso de Descentralización se convierta en un instrumento para la promoción del desarrollo económico local.

3.2 Rol de los principales actores en el proceso de Descentralización

Presentaremos aquí de manera muy escueta el rol que juegan cada uno de los principales actores del proceso de Descentralización en el país, comenzando por el Gobierno Central y finalizando con los partidos políticos mayoritarios que en el caso de Nicaragua son los principales tomadores de las decisiones políticas. Veamos cual es el rol de cada uno de ellos:

Del gobierno central

De acuerdo a la Comisión Sectorial de Descentralización (CSD), en el proceso de Descentralización y Modernización del Estado Nicaragüense, el gobierno central es facilitador, normador y regulador, que define las grandes políticas, con gran capacidad de gestión; que transfiere competencias a los niveles más cercanos a la población, fortaleciendo por tanto las estructuras comunitarias, municipales y otras, para el cumplimiento de sus fines y tareas.

El Gobierno Central es el rector del Proceso descentralizador, por tanto juega un rol activo en el mismo.

De los gobiernos municipales

Los Gobiernos Municipales son los receptores principales de las competencias que descentraliza el Gobierno central hacia los territorios. Tienen competencia en todas las materias que incidan en el desarrollo socioeconómico de su circunscripción territorial y en la prestación y gestión de todos los asuntos de la comunidad local, incluyendo la prestación de los servicios municipales.

El Gobierno Municipal juega un rol pasivo en el proceso de Descentralización, y aunque a veces pretende jugar un rol más activo, se ve imposibilitado ante la falta de una Política Nacional de Descentralización en el país.

El papel de los ciudadanos (Sociedad civil)

Los ciudadanos participan en el proceso de Descentralización a través de diferentes Organizaciones Populares. En nuestro país, esta participación debido a la falta de organizaciones populares es muy incipiente.

Además, la incidencia de la población organizada en el ejercicio de tareas o funciones de forma descentralizada, como es común en nuestro país, obedece en muchos casos a cuestiones de índole política y de clientelismo. Participan, solamente las personas o ciudadanos que pertenecen al partido gobernante.

Ello se contradice con el principio de Participación, definido por el Gobierno para el proceso de Descentralización, y lo aleja de su objetivo de acercamiento de la administración pública a los ciudadanos. A su vez, a nuestro criterio, este es el principal problema del proceso de Descentralización en Nicaragua, que a su vez expresa el bajo nivel de desarrollo político a nivel municipal y la falta de interés de la comunidad por participar en el proceso. El proceso está fallando en el aspecto de vincular a los ciudadanos a las decisiones públicas colectivas y de dar a éstas legitimidad y capacidad de ser cumplidas. Por tanto, se requiere que los gobiernos locales abran espacios reales de participación y concertación por un lado, y que los ciudadanos exijan y conquisten espacios, conformen y consoliden organizaciones a nivel comunitario, a través de las cuales puedan exigir un rol más activo en el proceso, que los convierta en los principales beneficiarios de las acciones de descentralización.

A pesar de haberse aprobado la Ley de Régimen Presupuestario Municipal, muy pocas municipalidades realizan el proceso de consulta del proceso de elaboración, aprobación, ejecución y control del Presupuesto, tal como lo establece la Ley. Por tanto, no se está haciendo uso de un importante espacio de participación normado por la Ley. La razón de ello es falta de voluntad política de los gobiernos locales.

El papel de los partidos políticos de influencia nacional

Ni el PLC, ni el FSLN como partidos políticos de influencia nacional tienen una posición definida sobre el tema de la Descentralización, a pesar de ser este un tema de interés para el desarrollo del país.

Al aproximarse los períodos de elección de autoridades, y principalmente de autoridades municipales, el tema de la Descentralización se pone de moda al menos unos tres meses. Pasado ese período, ni el partido vencedor ni el perdedor se vuelven a acordar de él

3.3 Experiencias nacionales en el proceso de Descentralización

En la prestación de servicios

En este subcapítulo analizaremos las experiencias de Descentralización de los Servicios de Educación, Salud y Transporte Público.

Servicio de Educación Pública

De acuerdo a la Comisión Sectorial para la Descentralización (CSD), hasta finales del primer trimestre de 2001, “las modalidades a través de las cuales el Ministerio de Educación avanza en el proceso de Descentralización son: La Autonomía Escolar y la Administración Delegada a los Gobiernos Municipales, llamada también Municipalización. El proceso de Descentralización de la Educación que impulsa el Ministerio de Educación desde 1993, va dirigido a garantizar la participación de la sociedad civil en los asuntos educativos, en los que involucra a los padres de familia, docentes, alumnos, la Iglesia, la Empresa privada y al Gobierno Municipal, donde a través de estructuras representativas, les ha transferido recursos y poder de decisión... propiciando de esta manera un control más eficiente de los recursos, y a

la vez contribuyendo a la profundización de la democracia en el país por la vía de la participación ciudadana⁵”.

Los logros del proceso de Descentralización en este Servicio son abordados en el primer foro de Descentralización realizado en el Mes de Enero de 1999. Al respecto el Dr. José Antonio Alvarado dice: “A Diciembre de 1998, en Autonomía Escolar se dio cobertura a 1,781 centros escolares que significó una cobertura del 37% a nivel nacional. En el ámbito de los alumnos se dio cobertura a 501,344 escolares con una cobertura del 63%, mientras los maestros sumaron 13,419 docentes con una cobertura del 55%⁶”.

De acuerdo a las posiciones anteriormente expuestas, desde el punto de vista oficial, el proceso ha avanzado exitosamente, y el MECD se propone como retos para los próximos años, expandir la Autonomía escolar hasta en un 93% de los Centros Escolares, así como mejorar y profundizar los mecanismos de supervisión educativa, entre otros.

Diferente es la posición de profesores y personal administrativo de diferentes centros entrevistados, quienes manifestaban que la Descentralización del Servicio de Educación, si bien es cierto que ha trasladado Autonomía a varios o muchos centros escolares, ello ha significado una carga para los padres de familia con hijos en dichos centros, quienes deben pagar mensualmente una cuota voluntaria, como complemento a las transferencias de recursos que hace el MECD a los Centros.

Los profesores entrevistados, son de la opinión que más que una Descentralización, el proceso ha significado un traspaso de la competencia de educación a los padres de familia y por ende una carga para ellos, que deben asumir los costos de educación de sus hijos. Sienten que el estado está abandonando las competencias que le establece la Constitución Política de Nicaragua en materia de Educación y la traspasa a los padres sin ningún fundamento legal para ello.

⁵ *Boletín Informativo de la Comisión Sectorial para la Descentralización, Enero-Febrero 1999 p. 8.*

⁶ *Ibid. P. 4*

Servicio de Salud Pública

En relación a la década de los ochenta que se caracterizaba por una centralización excesiva y durante la cual el MINSA era el principal proveedor de servicios, la separación de funciones lograda en la década del noventa se considera un importante logro. El MINSA se ha convertido en el rector, controlador, normador y regulador de los servicios de Salud, con una amplia participación del sector privado.

De igual manera se ha dado un proceso de desconcentración hacia los funcionarios que el MINSA delega a nivel local. Otro elemento importante del proceso es la Municipalización. A través de ello se pretende fortalecer la capacidad de gestión a nivel local y que las municipalidades comiencen a regir y rectorear la prestación de servicios públicos a nivel local.

El proceso de Descentralización del Servicio de salud, se inicia a partir de 1992, transformándose la antigua regionalización, hacia un sistema local de salud, creándose los SILAIS, que en la mayoría de los casos están organizados en correspondencia con la división político-administrativa del país. Ello constituye una lógica de Descentralización del Servicio de Salud hacia estructuras intermedias, en todos los niveles; sin embargo no se establecen roles concretos para cada uno de los niveles existentes; departamental y municipal.

La Política de Descentralización establece únicamente la rectoría del sector a través del MINSA, para la elaboración de políticas, normación de la organización de la previsión de servicios a la población, regulación del ejercicio profesional en coordinación con universidades y gremios, y la decisión de las formas de financiamiento de sus unidades de salud⁷.

Una breve evaluación del proceso nos permite deducir que si bien, a través de este proceso, se pretendía transferir capacidad de decisiones y recursos a diferentes niveles (Departamental y Municipal), en la práctica lo que se ha venido impulsando, ha sido más bien un proceso de desconcentración, con la particularidad de que dicho proceso es acompañado por niveles considerables de participación de los pobladores.

⁷ *Políticas de Descentralización del MINSA, Managua 1997 p.29*

No ha habido una descentralización efectiva hacia los municipios, pues la hegemonía y control de las decisiones y recursos, se concentra en el MINSA, sin poder de decisión en los Municipios, porque todavía se mantiene la dependencia del nivel central en términos económicos, materiales y administrativos

La Descentralización, en este sentido, no ha tenido como efecto la mejoría en los niveles de eficiencia en la prestación del servicio. Más bien la calidad de la prestación del mismo, se ha deteriorado como efecto de la reducción del gasto en salud. Según datos recientes, en 1990 el gasto per cápita anual en salud alcanzó la cifra de US.\$ 20.09, se reduce a US.\$ 15.22 en 1992, presenta un leve incremento en 1993, año en el que asciende a US.\$ 16.51, volviendo a descender hasta U.S.\$ 16.00 en 1995. Ello ha repercutido negativamente en las condiciones de salud e higiene de la Población del País⁸.

Servicio de Transporte

La Descentralización del Servicio de Transporte Público que hasta 1990 estaba centralizado en manos del Gobierno Central, tiene su fundamento jurídico en el Artículo 7. Inciso 12, de la Ley de Municipios que dice: “El Gobierno Municipal tendrá entre otras, las competencias siguientes: Desarrollar el transporte y las vías de comunicación; además podrá: Impulsar, Regular y Controlar el Servicio de Transporte colectivo intramunicipal, urbano, rural así como administrar las terminales de transporte terrestre interurbano, en coordinación con el ente nacional correspondiente⁹”.

En base a ese artículo, el 2 de Diciembre de 1999, el Ministerio de Transporte e Infraestructura, entregó oficialmente a 12 Municipalidades, la competencia relativa al transporte intramunicipal entendiéndose este, como el transporte de pasajeros urbanos y rurales, que se realiza a lo interno del municipio, el transporte con fines turísticos, la carga en general

⁸ Oscar R. Vargas: *Desafíos de la Sociedad Civil: pobreza, corrupción y desarrollo, exposición ante foro democrático, Managua, 1998.*

⁹ *Reformas e incorporaciones a la Ley Nº 40, “Ley de Municipios”, publicada en la Gaceta, Diario Oficial, Nº 155 del 17 de Agosto de 1988. Arto. 7 Inciso 12, Managua, 1997.*

y la administración de las terminales terrestres; proponiéndose con ello los siguientes objetivos:

- “Incrementar los ingresos de las Alcaldías
- Mejorar la calidad del Servicio de Transporte
- Fortalecer la Administración del Gobierno Local
- Responder con mayor eficiencia a las necesidades del transporte en los Municipios¹⁰”.

Se puede afirmar, que en esta competencia se está produciendo un verdadero proceso de Descentralización, pues se observa con claridad la transferencia de poder de decisión al nivel municipal, así como la respectiva dotación de recursos para ejercerla. El MTI sigue ejerciendo sus funciones de normación y control.

En la descentralización Administrativa y Fiscal

Si nos referimos a la reorganización administrativa que se ha impulsado en el marco del programa de modernización del Estado Nicaragüense, mediante la cual se han trasladado mayores atribuciones y competencias a niveles inferiores de gobierno, principalmente a los Municipios, podemos decir que ha habido importantes avances. Lo anterior podemos confirmarlo con el Arto. 7 de la nueva Ley de Municipios, que transfiere una gran cantidad de nuevas competencias a las municipalidades nicaragüenses.

Si analizamos el proceso de Descentralización, desde el punto de vista de la asignación de recursos y de la producción de bienes y servicios a nivel municipal, lo que implica la Descentralización Fiscal, es claro desequilibrio fiscal. Sin embargo, a través de la aprobación de la Ley de Transferencias presupuestarias a las Municipalidades, es de esperar que el desequilibrio manifestado tanto en la brecha fiscal horizontal, como en la brecha fiscal vertical se reduzca o comience a reducirse a partir del 2004, cuando se comiencen a hacer efectivas las transferencias del 4% de los ingresos tributarios del Presupuesto General de la República a las Municipalidades.

¹⁰ El modelo de descentralización del subsector transporte de pasajeros intramunicipal en Nicaragua, en <http://www.csd.gob.ni/transporte.htm> p 3 de 11.

En la descentralización Política

La Descentralización, es un proceso eminentemente político, lo que significa vincular a los ciudadanos a las decisiones públicas colectivas y crear condiciones para que sean cumplidas.

En Nicaragua no existe una voluntad política clara de transferir o traspasar poder a órganos inferiores de Gobierno. Tampoco existe voluntad para abrir espacios a la amplia participación ciudadana en el proceso de Descentralización. Si bien existe participación, todavía es muy limitada. A nuestro criterio, la Descentralización no tiene como eje central la participación ciudadana, y no responde a una política de Estado. No se observa, que la Descentralización como proceso que propicia la participación ciudadana, sea demandada por la sociedad civil organizada, como actor principal del proceso. Ello se contradice con el objetivo de acercar la administración a la Población de los municipios, barrios y comunidades.

En el proceso está todavía pendiente la apertura de espacios reales de participación y concertación que den la posibilidad a la sociedad civil de ser parte del diseño, ejecución y seguimiento de las decisiones sobre estrategias concertadas para la Descentralización.

En la descentralización territorial

En este campo, desde 1988 con la aprobación y publicación de la primera Ley de Municipios se han realizado importantes avances. En los últimos 15 años, se ha venido produciendo aunque sea de manera parcial, un replanteamiento de la Descentralización Territorial con el objetivo de devolver paulatinamente a los municipios su importancia en el proceso.

El Municipio es la principal forma de organización territorial del Estado nicaragüense, y tiene una relación cercana con los ciudadanos. La Descentralización Territorial ha avanzado al transferir a las comunidades locales competencias específicas en el campo administrativo, así como la capacidad para elegir sus propias autoridades. Ello se dio con mayor diaphanidad en las primeras elecciones municipales separadas realizadas en Noviembre de 2000.

El proceso de Descentralización que rectorea la Comisión Sectorial de Descentralización, considera únicamente dos niveles: El Nivel Central,

y el Nivel Municipal. Ello naturalmente, tiene su fundamento en algunos avances logrados en materia de Descentralización territorial.

Sin embargo, dadas las deficiencias presentadas por el proceso; mismas que están estrechamente vinculadas con los grandes desequilibrios existentes entre unos municipios y otros, la distancia entre los Municipios y la Capital etc., creemos conveniente reforzar la Descentralización Territorial insertando un nivel intermedio.

Este podría ser el nivel departamental, que permitiría una mejor distribución de las competencias y de la asignación de recursos a nivel territorial y permitiría reducir los desequilibrios existentes entre los diferentes Municipios y Departamentos del País.

3.4 Principales barreras del proceso de Descentralización

De acuerdo a las experiencias anteriormente analizadas y algunas entrevistas realizadas, las principales barreras que frenan el proceso de Descentralización son las siguientes:

- Persiste la falta de voluntad política del Gobierno Central de traspasar o ceder poder, autoridad y recursos a niveles inferiores de Gobierno. Ello está ligado con la cultura centralista tradicional existente en el país.
- Ausencia de mecanismos de coordinación entre el Gobierno Central y los Gobiernos Municipales, lo que a su vez expresa la necesidad de un nivel intermedio con facultades claras y precisas, dotación de recursos, y poder de decisión en el proceso de Descentralización.
- Ausencia de un marco jurídico coherente. A la fecha el país no cuenta con una Política Nacional de Descentralización.
- Ausencia de un proyecto político nacional que apunte verdaderamente hacia una Descentralización, que signifique transferencia de poder político hacia niveles inferiores de Gobierno, que sean receptores de esa transferencia, y actúen como actores principales del proceso.
- Carencia de una estrategia de desarrollo nacional y municipal que facilite la Descentralización ordenada y gradual hacia el territorio.
- No existen en el proceso, etapas claramente definidas para su implementación.

- No existen mecanismos de seguimiento y evaluación periódica del proceso.
- Los grandes desequilibrios existentes entre unos municipios y otros, en cuanto a concentración y disposición de recursos, materiales, financieros, técnicos y humanos.
- Falta de Autonomía Financiera de los Municipios que no les permite definir sus propios impuestos y obtener ingresos que le permitan costear el ejercicio de las competencias descentralizadas.
- Incapacidad técnica y administrativa de una gran cantidad de municipios.
- La Polarización Política, y
- Falta de motivación de la ciudadanía como efecto del poco conocimiento que posee sobre el proceso, para participar de manera activa en el mismo.

Solamente superando estas barreras, podría avanzarse y pasarse de medidas de Desconcentración con cierto nivel de participación ciudadana como está sucediendo actualmente, a un verdadero proceso de descentralización que signifique traspaso efectivo de poder y autoridad a órganos inferiores de gobierno.

3.5 Evaluación del Proceso de Descentralización

Para finalizar este capítulo, algunas consideraciones a manera de evaluación actual del proceso de Descentralización.

- La Descentralización como proceso de cambio político administrativo, no ha permitido establecer los niveles de equilibrio deseados entre el Gobierno Central y los Gobiernos Municipales, tampoco se ha permitido mejorar de manera significativa los niveles de participación ciudadana en el proceso.
- La Descentralización no es implementada de forma sistemática como una política de Estado, ni como un proceso político - administrativo global e integral; se ha limitado a sectores como la Salud, Educación, y a determinados Ministerios, por lo que se corre el riesgo de estancamiento del proceso.

- La Descentralización se desarrolla en Nicaragua como un proceso impuesto desde el Gobierno Central como actor principal, lo que opaca el papel de los Gobiernos Locales, la Sociedad Civil y la Empresa privada en el mismo.
- A pesar de algunas medidas de desconcentración y de descentralización en el caso de la competencia de transporte intramunicipal, la Descentralización en Nicaragua no ha significado una redistribución del poder orientada al logro de la equidad social. El Gobierno central concentra la mayor cantidad de funciones y recursos todavía.
- La Descentralización ha significado en algunos casos, el abandono de responsabilidades del Estado y su traslado a los Municipios y Pobladores, lo que se ha convertido en una pesada carga al no contar con los recursos necesarios para ejercer las competencias descentralizadas. Dicha situación mejorará para los municipios a partir del 2004 cuando estos comiencen a recibir los recursos de las transferencias.
- Al parecer, la sociedad civil y sus diferentes expresiones organizadas no se involucran directamente en el proceso, ya que no tienen conocimiento del mismo, no conocen sus ventajas y por tanto no lo demandan desde la base.
- El proceso de Descentralización más que a una política de Estado elaborada de forma concertada entre los diferentes actores, responde a presiones de los organismos internacionales. O en todo caso se implementa como exigencia de éstos para conseguir recursos frescos de la cooperación.
- La gran mayoría de actividades realizadas en el marco del proceso de Descentralización responden más bien a medidas de desconcentración y privatización. Ello es claramente observable en los SILAIS como órganos intermedios de Administración de la Salud en los departamentos, pero que dependen directamente del Gobierno Central. En ellos los Gobiernos Municipales y la Población de las comunidades locales, solamente participan en reuniones para planificar la ejecución de algunas actividades conjuntas, pero no tienen ningún poder de decisión. Tampoco los Gobiernos Municipales reciben recursos para ejercer competencias de Salud.

- Contrario a lo que sucede en otros países de la Región y del Continente, en Nicaragua existe un marco jurídico avanzado aunque todavía con algunas lagunas e incoherencias, sin embargo ello no se corresponde con la voluntad política del Gobierno, sus Ministros y Directores que se resisten a ceder poder de decisión y recursos a los Gobiernos Municipales y la Sociedad Civil Organizada.

Tal como se desarrolla el proceso en la actualidad, no contribuye ni a mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios, ni a acercar a los ciudadanos a la gestión pública. La Descentralización tampoco puede considerarse como instrumento para la promoción del Desarrollo Económico Local. Para ello las municipalidades deben jugar un rol más activo por un lado, y el gobierno central por el otro, debe estar dispuesto a ceder más espacios y poder de decisión a los niveles inferiores de gobierno.

IV. Desarrollo Económico Local y Legislación Municipal en Nicaragua.

Habiendo analizado en el capítulo anterior la situación actual del proceso de descentralización en el país en base a algunas experiencias estudiadas, analicemos en este capítulo el Concepto de Desarrollo Económico Local y su marco jurídico, así como la relación entre Descentralización y Desarrollo Económico Local.

4.1 El Concepto de Desarrollo Económico Local.

Como es conocido, la visión sobre el desarrollo económico ha estado centrada en la disponibilidad de recursos financieros y la manera de cómo atraerlos o conseguirlos. Aunque creemos que ello es importante, no es suficiente para garantizar el desarrollo económico.

La orientación de los recursos financieros hacia la inversión productiva depende de otros aspectos elementales y esencialmente, de la capacidad de introducir innovaciones en el tejido productivo empresarial. Dentro de esas innovaciones hay que incluir las tecnológicas, las innovaciones en métodos de gestión y las innovaciones sociales e institucionales.

En el primer tipo de innovaciones podemos mencionar las innovaciones de productos (nuevos materiales, nuevos productos, diversificación de productos) y las de proceso (nuevos equipos, nuevas instalaciones, ajustes y mejoras en la línea de producción). Las innovaciones en métodos de gestión se refieren a mejoras en la organización de la producción o en los procesos de trabajo. Y finalmente, las innovaciones sociales e institucionales se refieren al establecimiento de redes, a la formación de capital social, a la cooperación empresarial y la concertación entre el sector público y privado entre otros aspectos.

De igual manera, en la visión tradicional del desarrollo aún predomina una aproximación agregada, la cual utiliza indicadores promedio que muchas veces ocultan las particularidades-diferenciadoras y no ayudan a mostrar la esencia de los problemas específicos.

El análisis sectorial tampoco resulta suficiente, ya que toda actividad productiva combina insumos procedentes de diferentes sectores y es, por consiguiente, una actividad multisectorial.

Finalmente, cuando se plantea la cuestión territorial o regional, se hace en lo esencial, desde una perspectiva redistributiva o asistencial, y no a partir de la diferenciación estructural ni la identificación de los recursos y potencialidades existentes en cada sistema productivo territorial.

La visión del desarrollo económico local, independientemente de los enfoques existentes, confluye en la búsqueda de una concepción más integral y contextualizada de los problemas reales del desarrollo en cada territorio.

Esta visión se ha sumado a la reflexión sobre desarrollo económico en general que ha tenido lugar en las últimas décadas, a partir de diversos aportes en cuatro ámbitos de análisis:

- El capital natural, cultural y patrimonial, que está relacionado con una valoración cada vez mayor del medioambiente y los recursos naturales, culturales y patrimoniales.
- El capital social, es decir, la importancia del fortalecimiento institucional y social, así como la revitalización de la sociedad civil y el fomento de la participación de las comunidades locales.
- El capital humano, mediante la mejora del acceso a la educación, nutrición y salud, así como el fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad y la capacitación de los recursos humanos según las necesidades de innovación de cada sistema productivo territorial y,
- Las dimensiones macroeconómica y territorial del capital económico, lo cual incluye entre otros aspectos básicos, las infraestructuras facilitadoras del desarrollo, los servicios de apoyo a la producción (Servicios financieros, y servicios reales a las empresas) y el fomento territorial de la innovación productiva y empresarial.

Dicho proceso de reflexión, demanda una definición del concepto de Desarrollo Económico Local, el cual trata de un proceso de transformación de la economía y la sociedad de un determinado territorio. Está orientado a superar las dificultades y exigencias del cambio estructural en el contexto actual de creciente competitividad y globalización económica, así como de mayor valorización de la sostenibilidad ambiental, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población en ese territorio.

El Desarrollo Económico Local requiere de una actuación decidida y concertada entre los diferentes actores locales, públicos y privados, para crear un entorno territorial que fomente las actividades productivas en general, y en especial las que corresponden a las micro -pequeñas y medianas empresas. Ello permitirá utilizar en forma eficiente y sostenible los recursos endógenos y aprovechar las oportunidades de dinamismo exógeno, o el dinamismo de las actividades empresariales presentes en el territorio.

El Desarrollo Económico Local apunta como objetivo final, al logro de una mayor eficacia y eficiencia de la política de desarrollo económico y social, a través de la implantación territorial de los instrumentos de fomento y su adaptación a las demandas de innovación de los diferentes territorios y sistemas productivos locales. Se trata de actuar de forma más consistente en la generación de empleo e ingresos en los diferentes municipios, departamentos o regiones de cada país, enfrentando la pobreza y el desempleo de una manera no únicamente asistencial y/o temporal.

Tratando de sistematizar los planteamientos anteriores podemos definir el Desarrollo Económico Local como un proceso de crecimiento y cambio estructural, que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de un municipio, departamento o región¹¹.

Cuando la comunidad local es capaz de liderar dicho proceso, nos encontramos ante un proceso de desarrollo local endógeno, es decir interno.

Finalmente, algunas consideraciones que complementan la definición del concepto de Desarrollo Económico Local:

- El Concepto de Desarrollo Económico Local tiene como punto de partida el supuesto que las localidades y territorios disponen de un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) y de economías de escala no explotadas que constituyen su potencial de desarrollo. Cada localidad se caracteriza por una

¹¹ En base al concepto desarrollado por Gabriel Aghón, Francisco Albuquerque y Patricia Cortés en: *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina, un Análisis Comparativo*. CEPAL/GTZ, Santiago de Chile, 2001, P. 21

determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, una capacidad empresarial y tecnológica, una dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social y político, y una tradición y cultura, sobre los cuales se articulan los procesos de desarrollo económico local. En un momento determinado, y por iniciativa propia, un municipio, departamento o región puede emprender nuevos proyectos que le permitirán sentar las bases del desarrollo competitivo, fortalecerlo y consolidarlo.

- La condición necesaria para que aumente el bienestar local es que exista en el territorio un sistema productivo capaz de generar economías de escala mediante la utilización de los recursos disponibles y la introducción de innovaciones.
- El Desarrollo Económico Local está estrechamente vinculado con un proceso de acumulación de capital en municipios, departamentos o regiones concretas. Una oferta de mano de obra ocupada en el territorio y suficientemente calificada para las tareas que desempeña, unida a una capacidad empresarial y organizativa fuertemente articulada a la tradición productiva local y a una cultura atenta a las innovaciones y al cambio, favorecen la acumulación de capital en los sistemas productivos locales. Se trata de procesos de desarrollo económico que se caracterizan por la organización sistémica de las unidades de producción, con el fin de favorecer la competitividad de las empresas locales en los mercados nacionales e internacionales. La organización del sistema productivo local en forma de redes de empresas, propicia la generación de economías de escala y la reducción de los costes de transacción y, por lo tanto, permite rendimientos crecientes y crecimiento económico.
- El Desarrollo Económico Local interno¹² obedece a una visión territorial (y no funcional) de los procesos de crecimiento y cambio estructural, que parte del supuesto, de que el territorio no es un mero soporte físico de los objetos, actividades y procesos económicos, sino que es un agente de transformación social. La economía de cada

¹² Se refiere al Desarrollo Económico Local liderado por los actores del propio Municipio, Departamento o Región; lo que se conoce además como Desarrollo Económico Local endógeno.

municipio, departamento o región se vincula al sistema de relaciones económicas del país, en función de su especificidad territorial y de su identidad económica, política, social y cultural.

- El concepto de Desarrollo Económico Local interno, concede un papel predominante a las empresas, organizaciones, instituciones locales y a la propia sociedad civil en los procesos de crecimiento y cambio estructural. Es una aproximación de abajo hacia arriba al desarrollo económico, que considera que los actores locales, públicos y privados, son los responsables de las acciones de inversión y del control de los procesos.
- Desde la perspectiva del Desarrollo Económico Local interno, lo social se integra con lo económico. La distribución del ingreso y el crecimiento económico no son dos procesos paralelos, sino que adquieren una dinámica concreta directamente relacionada a cómo los actores públicos y privados adoptan decisiones de inversión orientadas a resolver los problemas que afectan a las empresas y a la economía local. Por ello decimos que lo local, es el espacio en que se hacen realidad las iniciativas de los diversos actores de la sociedad organizada.
- Desarrollo Económico Local no es equivalente a desarrollo económico municipal. El conjunto de actividades de una cadena productiva o de un sistema productivo local no se detiene en las fronteras político – administrativas del municipio. De ahí la necesidad de identificar los diferentes sistemas productivos territoriales, con el propósito de promover la cooperación de los municipios y actores involucrados en cada caso, lo cual exige organizar sistemas territoriales de información, así como dotarse de la necesaria flexibilidad institucional y de instrumentos que permitan medir las variaciones según las características de cada ámbito productivo territorial.

El Desarrollo Económico Local es pues un proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía de un municipio, departamento o región en el que se pueden identificar al menos tres dimensiones:

- Una económica; caracterizada por un sistema de producción que permite a los empresarios locales usar eficientemente los factores

- productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad a niveles que permitan mejorar la competitividad en los mercados,
- Otra sociocultural, en la cual el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores sirven de base al proceso de desarrollo,
 - Una última, política y administrativa, en la que las iniciativas locales crean un entorno favorable a la producción e impulsan el desarrollo.

El concepto de Desarrollo Económico Local que hemos presentado de manera amplia y clara, constituye un modelo alternativo al propuesto por el paradigma de desarrollo exógeno dominante durante los años cincuenta y sesenta, según el cual el crecimiento se apoya en los procesos de industrialización y la concentración de la actividad productiva, por medio de grandes plantas en un número reducido de grandes centros urbanos, a partir de los cuales los mecanismos de mercado lo difunden posteriormente hacia las ciudades, municipios y regiones periféricas, favoreciendo así su desarrollo.

4.2 El Concepto de Desarrollo Económico Local en la Ley de Municipios vigente.

Algunos de los aspectos que integran el concepto de Desarrollo Económico Local están jurídicamente soportados en la Ley de Municipios vigente. Hagamos un breve análisis del contenido de algunos artículos de dicha Ley que corroboran nuestro planteamiento.

El tercer párrafo del Arto. 2 establece que “Cualquier materia que incida en el desarrollo socioeconómico de la circunscripción territorial de cada Municipio, y cualquier función que pueda ser cumplida de manera eficiente dentro de su jurisdicción o que requiera para su cumplimiento de una relación estrecha con su propia comunidad, debe de estar reservado para el ámbito de competencias de los mismos municipios. Estos tienen el deber de desarrollar su capacidad técnica, administrativa y financiera, a fin de que puedan asumir las competencias que les corresponden¹³”

¹³ *Reformas e incorporaciones a la Ley N° 40, “Ley de Municipios”, publicada en la Gaceta, Diario Oficial, N° 155 del 17 de Agosto de 1988. Arto.2. Managua, 1997.*

El Arto. 3 establece que “El Gobierno Municipal garantiza la democracia participativa y goza de plena autonomía, la que consiste en: ...El ejercicio de las competencias municipales señaladas en las leyes, con el fin de satisfacer las necesidades de la población y en general, en cualquier materia que incida en el desarrollo socio-económico de su circunscripción, tomando en cuenta si fuese el caso los intereses de las comunidades indígenas que habiten en ella¹⁴”.

El Arto. 6 todavía es más explícito que los anteriores con relación al concepto de Desarrollo Económico Local al expresar que “Los Gobiernos Municipales tienen competencia en todas las materias que incidan en el desarrollo socioeconómico y en la conservación del ambiente y los recursos naturales de su circunscripción territorial. Tienen el deber y el derecho de resolver, bajo su responsabilidad, por sí o asociados, la prestación y gestión de todos los asuntos de la comunidad local, dentro del marco de la Constitución Política y demás Leyes de la Nación.

Los recursos económicos para el ejercicio de estas competencias se originarán en los ingresos propios y en aquellos que transfiera el gobierno ya sea mediante el traslado de impuestos o de recursos financieros.

Dentro de la capacidad administrativa, técnica y financiera, el Municipio debe realizar todas las tareas relacionadas con la prestación de los servicios municipales comprendidos en su jurisdicción para el desarrollo de su población¹⁵”.

La Ley además, norma otros elementos muy importantes del concepto de Desarrollo Económico Local, entre otros: Planificación, normación y control del uso del suelo y del desarrollo urbano, suburbano y rural; fomento de iniciativas locales; impulso del turismo de manera sostenible; desarrollo del transporte y las vías de comunicación; celebración de contratos u otorgamiento de concesiones previa licitación con personas naturales o jurídicas de carácter privado para la ejecución de funciones o administración de establecimientos municipales; participación en la planificación y ejecución de obras institucionales, interinstitucionales e intersectoriales de la administración pública; posibilidad de contratar con el poder ejecutivo la delegación de atribuciones que corresponden a la

¹⁴ *Ibid.* Arto. 3 Inc. 4.

¹⁵ *Ibid.* Arto 6.

administración central acompañada de la correspondiente dotación de los recursos para ello; posibilidad de asociación entre los municipios para el ejercicio de sus competencias; establecimiento de mancomunidades para la promoción del Desarrollo Económico Local entre Municipios que compartan algún tipo de potencial económico territorial¹⁶.

La Ley establece atribuciones específicas al Consejo Municipal¹⁷ relacionadas con el Desarrollo Económico Local. Entre ellas tenemos: Discutir y decidir el Plan de Desarrollo y definir anualmente las metas de desarrollo integral del Municipio; opinar sobre contratos o concesiones de explotación de los recursos naturales; aprobar la composición de los Comités de Desarrollo; autorizar y supervisar los proyectos de inversión pública en el municipio; promover la participación de la empresa privada en la contratación de las prestaciones de los servicios públicos municipales; conocer discutir y aprobar el Presupuesto Municipal; aprobar la creación de instancias administrativas y órganos complementarios de administración; acordar la realización de auditorías externas con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros; conocer discutir y aprobar las operaciones de crédito municipal; aprobar enajenaciones o gravámenes a cualquier título de bienes municipales particulares o de derechos pertenecientes al municipio; requerir del Alcalde la información sobre el desarrollo de la gestión municipal, conocer y aprobar los presupuestos, balances y estados financieros de las empresas municipales que le presente el Alcalde¹⁸.

El Arto. 29 establece también al Alcalde¹⁹ atribuciones orientadas al Desarrollo Económico Local, a saber: Promover la participación e inserción del municipio en todo proceso de planificación a nivel superior; autorizar los pagos y disponer los gastos previstos en el Presupuesto Municipal. Debemos enfatizar que muchas de las atribuciones anteriores son ejercidas por el Alcalde, pero aprobadas previamente por el Consejo Municipal.

¹⁶ *Ibíd.* Artos. 7 al 12. Estos elementos están establecidos como competencias del Gobierno Municipal.

¹⁷ *El consejo Municipal, de conformidad a la Ley de Municipios, es la máxima autoridad, administrativa, normativa y deliberativa del Gobierno Municipal.*

¹⁸ *Reformas e incorporaciones a la Ley Nº 40, "Ley de Municipios", publicada en la Gaceta, Diario Oficial, Nº 155 del 17 de Agosto de 1988. Arto.28. Managua, 1997.*

¹⁹ *El Alcalde, de conformidad a la Ley de Municipios es la máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Municipal.*

Si bien los elementos relacionados con el concepto de Desarrollo Económico Local se presentan de manera dispersa y no es observable una orientación hacia el fomento empresarial, la generación de empleo e ingresos y el combate a la pobreza a nivel local como elementos centrales del concepto podemos afirmar que los elementos que a continuación presentamos se vinculan directamente con el concepto:

- La normación de la Autonomía Municipal y los mecanismos para su ejercicio,
- El desarrollo socioeconómico aunque de manera muy general, como competencia del Gobierno Municipal,
- La necesidad de Planificar el proceso a través de la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal,
- La facultad del Gobierno Municipal de otorgar concesiones a empresarios privados para el ejercicio de competencias propias del Municipio,
- La posibilidad de iniciar un proceso de concertación entre actores públicos y privados, en el ejercicio de las competencias municipales tradicionales, del que podría partirse para impulsar el proceso de concertación para el fomento empresarial y la generación de empleo a nivel local,
- La competencia de fomento del desarrollo del turismo, el transporte a nivel local y otro tipo de infraestructura,
- La posibilidad de asociación entre diferentes municipios o la conformación de mancomunidades que permitan a los Municipios involucrados un aprovechamiento más racional de los recursos en el territorio.

4.3 Nuevo impulso a la promoción del Desarrollo Económico Local en la Ley de de Régimen Presupuestario Municipal y la Ley de Transferencias Presupuestarias hacia las Municipalidades.

La Ley de Régimen Presupuestario Municipal establece procedimientos en el proceso de elaboración, aprobación y modificación de los presupuestos municipales. Le da por primera vez en nuestra historia municipal un objeto concreto a la Participación Ciudadana, como es el de los recursos financieros del Municipio. Esta Ley establece claramente que la demanda generalizada de la población era involucrarse en la toma de decisión sobre el quehacer con los recursos del Municipio. El proceso de consulta en esta Ley es de carácter estrictamente obligatorio. No obstante, no en todos los Municipios de Nicaragua es notorio su cumplimiento. Con relación al Desarrollo Económico Local, podría afirmarse que esta Ley deja abierta la posibilidad de impulsar dicho proceso a través de los recursos financieros disponibles en el Municipio y con participación de la Población en el territorio.

Por su parte, la Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios establece un “Sistema de Transferencias Presupuestarias a los Municipios” con una partida del 4% de los ingresos tributarios del Presupuesto General de la República a partir del año 2004. Dicho monto podría incrementarse hasta llegar al 10% en el 2010, siempre y cuando nuestro PIB crezca al menos en un 0.5% anualmente.

El impulso a la promoción del Desarrollo Económico Local en esta nueva Ley se encuentra implícito en los objetivos que persigue el Sistema de Transferencias normado en el Arto. 3. El mismo establece: “Los objetivos fundamentales del Sistema de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua son los siguientes:

1. Promover el desarrollo integral y armónico de las diversas partes del territorio nacional, conforme lo establece el Arto. 179 Cn.
2. Contribuir a la disminución del desequilibrio entre la capacidad de ingresos corrientes y el costo de la prestación e las competencias municipales.

3. Estimular la recaudación tributaria local y la eficiencia en la administración municipal.
4. Posibilitar la gestión e implementación de políticas y estrategias locales de desarrollo, en el marco de la autonomía municipal, y facilitar la capacidad para administrar políticas y programas nacionales de desarrollo y lucha contra la pobreza.
5. Contribuir a la transparencia en la gestión local, incentivando la participación ciudadana y la auditoría social en el Presupuesto, los Planes Estratégicos, Operativos y de Inversión Municipal^{20*}.

La Ley de Participación Ciudadana que fue aprobada en lo general el 4 de Junio de 2003, define la composición y funciones de los Comités de Desarrollo Municipal, reconoce las organizaciones de pobladores en el territorio y norma y regula el derecho a la iniciativa de normas locales de los pobladores.

Tanto en la Ley de Municipios, como en la de Participación Ciudadana, de Régimen Presupuestario Municipal, así como en la de Transferencias Presupuestarias a los Municipios existen elementos del concepto de Desarrollo Económico Local que hemos enumerado de manera separada. Los más cercanos los tenemos en las dos últimas Leyes mencionadas.

Sin embargo, en Nicaragua el marco jurídico para el cambio estructural de la economía municipal en dirección al fomento del Desarrollo Económico Local todavía es muy disperso y carente de coherencia. Debemos señalar que hay importantes avances, pero no se siente todavía el fomento empresarial, la generación de ingresos y empleos, como una competencia importante para los Gobiernos Municipales. Las experiencias de Desarrollo Económico Local, como veremos más adelante, son aún dispersas y carecen de sistematización.

4.4 Relaciones entre Descentralización y el Desarrollo Económico Local

Como hemos observado en los capítulos anteriores, entre Descentralización y Desarrollo Económico Local existe una estrecha

²⁰ Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua, Managua, Junio de 2003, Arto. 3

relación. La Descentralización implica el traslado de recursos y competencias del nivel central a niveles inferiores de gobierno. De igual manera, la misma demanda de los municipios y otros niveles receptores de recursos y competencias descentralizadas, de los recursos técnicos, materiales, financieros y humanos necesarios para el ejercicio de dichas competencias. Ello significa que la Descentralización está estrechamente vinculada con los recursos de que dispone o puede disponer el municipio, es decir, con el nivel de Autonomía para disponer y administrar sus propios recursos. No existe una verdadera descentralización sin el traslado de funciones y competencias y la correspondiente dotación de los recursos necesarios para el ejercicio de las mismas. Un Municipio descentralizado es aquel que ha recibido el traslado de competencias pero también los recursos necesarios y la facultad para administrarlos en base a criterios de sus propias autoridades.

Al partir el Desarrollo Económico Local de la identificación de los potenciales de desarrollo de cada uno de los territorios o regiones, y de la explotación ordenada y sostenible de los mismos, un municipio descentralizado que puede disponer en base a su Autonomía de sus propios recursos y organizar su explotación en beneficio del desarrollo de sus habitantes, tendrá mejores condiciones para iniciar un proceso de Desarrollo Económico Local.

Con ello queremos corroborar que entre Descentralización y Desarrollo Económico Local existe una estrecha vinculación, lo que quisiéramos reafirmar con los siguientes planteamientos:

- Para iniciar un proceso de Desarrollo Económico Local, las autoridades municipales deben tener claridad del concepto de Autonomía Municipal, así como de la manera de poner en práctica ese derecho en beneficio de los habitantes del territorio o Región.
- De igual manera, el Gobierno Municipal, debe estar claro y dispuesto a asumir el reto de transitar de prestador de competencias municipales tradicionales, a promotor del Desarrollo Económico Local; lo que implicará mayores esfuerzos para atraer Inversiones, Impulsar Iniciativas Público – Privadas para la formación y establecimiento de nuevas empresas, y generar empleo estable en el Territorio. Ello se

convierte en una necesidad urgente en la medida que la Globalización avanza.

- Municipios y Territorios que tienen mejores condiciones para asumir y ejercer competencias y administrar recursos descentralizados, tienen mejores condiciones para iniciar un proceso de Desarrollo Económico Local.
- Municipios que en base a la Ley han reflexionado una Visión de Desarrollo y otorgan concesiones a empresarios privados para el ejercicio de competencias propias, pero que por algunos inconvenientes no pueden ser ejercidas por el Municipio, impulsarán de manera dinámica el Desarrollo Económico Local.
- Municipios que tienen claridad de las formas organizativas y administrativas más convenientes para el Desarrollo, avanzarán con mayor rapidez hacia su Desarrollo Económico Local.
- Municipios que en base a la Ley y la Autonomía que esta le otorga desarrollan capacidades de concertación entre actores públicos y privados en el ejercicio de las competencias tradicionales, y las pueden aprovechar para concertar el desarrollo empresarial y la generación de empleo a nivel local, podrán desarrollar capacidades características de Desarrollo Económico Local.

La Descentralización es pues, un instrumento, un medio para el Desarrollo Económico Local. Municipios que inician procesos de Desarrollo Económico Local, son aquellos que han acumulado experiencias en el ejercicio de competencias y administración de recursos de manera descentralizada.

No se puede impulsar el Desarrollo Económico Local sin un verdadero proceso de Descentralización.

4.5 De la Descentralización como medio para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos y acercar la administración a los ciudadanos a la Descentralización como instrumento para la promoción del Desarrollo Económico Local.

Como es sabido la Descentralización tiene como uno de sus objetivos, incidir en el mejoramiento de la prestación de servicios públicos, como Energía, Salud, Educación, Transporte, etc. También persigue acercar a los ciudadanos a la administración pública.

En nuestro caso de Nicaragua, a través de la Descentralización, ni se ha mejorado la prestación de los servicios públicos, ni los ciudadanos han accedido a la administración pública. Servicios como el suministro de Energía eléctrica, lejos de mejorar, han desmejorado ostensiblemente su calidad. En Salud y Educación, se observa un abandono de la competencia del Estado, la Desconcentración de algunas funciones y la proliferación de empresas e instituciones que han asumido dichos servicios de manera privada.

Ello está estrechamente relacionado con la ausencia de una política nacional de Descentralización y con una Legislación clara sobre el tema.

Ante esa deficiencia, es oportuno preguntarse, si en Nicaragua existen niveles de Descentralización tan avanzados que a su vez propician condiciones para el inicio de procesos de Desarrollo Económico Local. La respuesta fría e inmediata es no.

Entonces, cómo podríamos pensar en impulsar procesos de Desarrollo Económico Local, con enormes deficiencias en el Proceso de Descentralización.

Muy a pesar de todo, debemos afirmar que para poder iniciar un proceso de Desarrollo Económico Local, nuestro proceso de Descentralización requiere de una revisión general, que permita identificar los principales obstáculos, así como los elementos que podrían dinamizarlo. Ello incluye la creación de capacidades y el desempeño de estas por los propios actores del territorio, en aquellos municipios que no cuentan las condiciones mínimas para asumir competencias y administrar recursos de manera descentralizada.

Tal como está estructurado el proceso de Descentralización en Nicaragua, ni es un medio para mejorar la eficiencia en la prestación de los Servicios Públicos, ni es instrumento para la promoción del Desarrollo Económico Local.

Por ello es que en Nicaragua, solamente algunos municipios presentan de manera aislada experiencias de Desarrollo Económico Local.

Para impulsar un proceso de Desarrollo Económico Local, es necesario consolidar el proceso de Descentralización. Pero el mismo, debe ser demandado por las comunidades, autoridades municipales y departamentales. Sería oportuno, para acelerar el proceso, trasladar de manera más ordenada y sistemática, algunas competencias del Municipio hacia las comunidades, pero que estas observen las ventajas de dicho proceso en una mejoría de la calidad y la eficiencia en la prestación del servicio trasladado.

En Nicaragua, debe consolidarse el proceso de Descentralización y transformarlo en Instrumento para la Promoción del Desarrollo Económico. En el contexto actual de Globalización de las diferentes esferas de la vida, el territorio, el Municipio; adquiere un nuevo rol, y deberá asumir muchas funciones, que ni el Estado, ni el Mercado podrá ejercer en el nivel local.

V. Instrumentos para el Desarrollo Económico Local.

Si bien el proceso de Descentralización en Nicaragua no se ha consolidado, y por tanto no propicia condiciones adecuadas para el fomento del Desarrollo Económico Local, con un poco de creatividad y disposición para asumir el reto, los Gobiernos Municipales pueden hacer uso de los Instrumentos que se describen en el presente capítulo.

De acuerdo a la experiencia del trabajo de la Fundación Friedrich Ebert, el desarrollo económico local puede definirse como el proceso organizado, planificado y concertado de creación de riquezas de un Municipio o Región, que además de tomar en consideración los factores productivos o económicos debe considerar los factores sociales, políticos y ecológicos como elementos que se condicionan recíprocamente. El objetivo principal del desarrollo económico local, es pues, generar mayor bienestar a la población del municipio por medio de la dinamización de la economía local. Por tanto, debe producir acciones coherentes entre sí, con efectos multiplicadores.

Pero ello dependerá de cada realidad municipal, en base a la cual debe identificarse el sector económico con mayores efectos multiplicadores, para iniciar el proceso, organizando e implementando acciones de fomento al desarrollo de ese sector que podría ser entre otros: La agricultura, la industria, la agroindustria, la artesanía, la pesca, el turismo, combinaciones de varios, etc.

Este desarrollo económico local, debe generar oportunidades a los habitantes del municipio o Región a través de estrategias de desarrollo que permitan aumentar las riquezas locales; optimizar el uso de los recursos existentes y crear condiciones para un desarrollo equilibrado en el municipio.

Se ha observado que históricamente las políticas macroeconómicas, han incidido en un desarrollo desigual entre los Municipios y Regiones. Estas políticas ejercen efectos diferenciados entre los municipios debido a que éstos tienen diferentes características, diferentes potenciales, diferente capacidad de ingresos, etc.

Los desequilibrios o rezagos de las estructuras productivas que se expresan en términos de desigualdades, pueden ser corregidos, en parte, a través del fomento al desarrollo de la economía local, que requiere que todos los actores presentes en el municipio se transformen en gestores de su propio desarrollo económico. Esto puede ser posible en los municipios debido a las condiciones que propician los siguientes factores en el territorio:

Competencias. En Nicaragua el ámbito de acción de los gobiernos municipales es bastante amplio lo cual facilita las posibilidades de implementar un desarrollo económico local que incida en todos los campos de la vida municipal.

Localización. Es en el municipio donde se puede lograr más fácilmente el desarrollo con equidad, con justicia social; o sea, lograr que se realice la parte social de la economía.

Liderazgo. La capacidad de liderazgo de las autoridades locales para lograr consenso. La viabilidad de un plan de desarrollo además de su racionalidad técnica, debe lograr un consenso social alrededor de sus objetivos, dado que se requiere de la presencia activa de toda la población para la identificación de sus problemas y de las soluciones, en la ejecución y administración de esas soluciones con la intervención del sector público y el liderazgo del gobierno municipal.

Protagonismo. Es en el municipio donde los agentes de desarrollo efectúan las acciones necesarias para encargarse coordinadamente de las gestiones de su desarrollo económico. Este protagonismo de los agentes a nivel municipal, les permite tener la posibilidad de concertarse para decidir sobre la forma en que quieren efectuar ese desarrollo a partir de sus propios recursos municipales.

Coordinación. Los gobiernos locales tienen la facultad de coordinar a todos los agentes de desarrollo económico en torno a objetivos comunes, ya que por separado ninguno será capaz de lograr el desarrollo económico del municipio.

Incidencia. Dada las múltiples competencias que tienen los gobiernos municipales, los diferentes sectores, se mantienen en continua comunicación o contacto con éste. Pero además, la Ley de Municipios faculta al gobierno municipal a participar e incidir en la planificación y

ejecución de las obras y acciones que las instituciones del gobierno nacional implementen dentro del municipio.

Articulación. Se pueden definir objetivos claros y consensuados, que se logran a través de la articulación de acciones de los diferentes agentes de desarrollo existentes en el municipio.

Cooperación. Se establecen relaciones de colaboración con el sector privado, con otros municipios, con otros niveles del gobierno central y la cooperación internacional que pueden utilizar para obtener apoyo y asistencia.

Cercanía con la población. Está familiarizado con las necesidades, recursos y características del área jurisdiccional. Puede movilizar recursos de la comunidad.

Incentivos. Posibilidades para crear condiciones favorables a la actividad empresarial, tanto para fortalecer las empresas existentes como para la atracción de nuevos negocios, a los que puede incentivar en términos de uso del suelo, infraestructura vial y de comunicaciones, y otros servicios que den soporte territorial a la competitividad de las empresas.

Efectividad. Buen nivel de rendimiento de las inversiones ejecutadas desde y por los municipios, demuestra un nivel óptimo para la realización de programas especiales de desarrollo con contraparte financiera de parte de las municipalidades.

Capacidad Gerencial. Potencial de movilización de recursos económicos para el ejercicio de sus competencias, originados en los ingresos propios, en aquellos que transfiera el gobierno ya sea mediante el traslado de impuestos o de recursos financieros y otros ingresos.

Reciprocidad. Las finanzas municipales y las posibilidades de profundizar en una descentralización fiscal, ofrecen un amplio abanico de posibilidades y mecanismos para lograr incrementos de los ingresos municipales. Desde el punto de vista del concepto fiscal las opciones tributarias de las municipalidades en Nicaragua son amplias y ofrecen un efecto de reciprocidad directa, entre el contribuyente y las calidades en las prestaciones de los servicios e inversiones municipales.

Estos factores o condiciones existentes en los municipios, deben ser aprovechados para iniciar el proceso de desarrollo económico local como

la principal competencia en el ejercicio de su derecho de autonomía, iniciando desde la organización del proceso, hasta la ejecución, seguimiento, control y evaluación de los diferentes proyectos de desarrollo.

Ello requiere que el Gobierno Local, tome la iniciativa de la organización, planificación y concertación del proceso.

5.1 Organización del Gobierno Municipal

Si partimos de que el proceso de desarrollo económico local, es un proceso organizado, planificado y concertado; la organización de todas las fuerzas del territorio municipal de cara a la promoción e impulso de dicho proceso, es el punto de partida, para avanzar hacia las siguientes fases del mismo.

Existe un marco jurídico que le permite a cada gobierno municipal crear las estructuras necesarias para el ejercicio de sus funciones gubernamentales como lo hemos presentado anteriormente. En ese sentido, los gobiernos tienen facultades para crear las formas organizativas que permitan la participación conjunta del gobierno municipal y los agentes de desarrollo local del municipio en la ejecución de acciones en pro del desarrollo económico local.

La organización del municipio es muy amplia, comprende toda una estructura que se podría iniciar jerárquicamente con el Concejo Municipal, la organización interna de la municipalidad, y otras organizaciones complementarias que faciliten la participación ciudadana en la gestión de gobierno y en la promoción del desarrollo económico local.

Las estructuras que existen en los municipios, depende en gran medida a lo interno, de las capacidades financieras del municipio y de los servicios que presta a la comunidad. Las estructuras complementarias, que facilitan la participación ciudadana dependen de la voluntad política de los pobladores y de las relaciones de estos con sus autoridades, para conformarlas.

Conviene resaltar esta facultad de crear instancias administrativas debido a que algunos municipios muestran una distribución poblacional, socioeconómica, infraestructura y equipamiento social, que dificulta la relación Población - Municipalidad.

Un ejemplo de lo anterior se observa en los municipios con territorios extensos, donde el centro urbano principal, sede del gobierno local, se localiza muy alejado de la población rural dispersa, que para cumplir sus gestiones debe realizar largos recorridos, a través de diferentes medios de transporte en una misma ruta o trayecto.

La estructura organizativa que se conforme, debe tomar en consideración la división político - administrativa del territorio municipal constituida por sus comunidades, comarcas, microregiones y caseríos. De hecho, ellos constituyen los diferentes niveles territoriales que todo gobierno local debe atender.

Las instancias organizativas que deben conformar el municipio para propiciar la participación ciudadana en la gestión de gobierno y en la promoción del desarrollo económico local son las siguientes:

El Concejo Municipal:

El concejo municipal es la autoridad colegiada que establece las orientaciones fundamentales de la gestión municipal en los asuntos económicos, políticos y sociales; tiene funciones normativas, administrativas y deliberativas.

Veamos en qué consisten cada una de esas funciones:

Funciones Normativas, son aquellas por medio de las cuales el Concejo Municipal establece normas de carácter obligatorio para regular las actividades económicas, políticas y sociales de la vida municipal, tanto en lo general como en lo particular. Las normas generales se realizan por medio de Ordenanzas Municipales, como la aprobación del plan de desarrollo municipal. Las normas particulares afectan a una persona o grupo, por medio de «resoluciones del Concejo Municipal».

Funciones Administrativas, son aquellas mediante las cuales el Concejo Municipal, controla y fiscaliza la gestión administrativa del Alcalde, y aprueba la creación y funcionamiento de las estructuras necesarias para la administración del territorio.

Funciones Deliberativas, son aquellas mediante las cuales el Concejo Municipal consulta, discute, analiza, investiga, dictamina y consensúa sobre temas relacionados al quehacer municipal hasta llegar a acuerdos para su solución.

La Ley de Municipios y su reglamento orientan que los Concejos Municipales, elaboren sus respectivos manuales de organización y funcionamiento, constituyan una secretaría como órgano unipersonal de comunicación del concejo, el cual llevará el libro de actas donde se harán las anotaciones de las sesiones del concejo, las que tienen un carácter público. Así mismo los faculta a que formen comisiones de trabajo.

Hasta hace poco los concejos municipales, tenían una actividad bastante orientada hacia el control administrativo de la municipalidad y con muy poca incidencia en la promoción del desarrollo económico.

En la mayoría de los municipios, sus concejos no contaban con manuales de organización y funcionamiento interno, no estaban integrados en comisiones de trabajo, no contaban con experiencia en elaboración de ordenanzas y no tenían una relación con la población de forma sistemática y organizada. Muchas de sus sesiones se realizaban a puertas cerradas.

Los concejales más activos tenían en muchos casos un cargo administrativo dentro de la municipalidad, con el inconveniente de estar subordinados administrativamente al Alcalde, lo que ocasionó en muchos municipios un gran desgaste por conflictos internos.

Con las reformas a la Ley de Municipios, los concejales, han perdido algunas facultades, como la de nombrar de su seno al Alcalde y sustituirlo.

Actualmente los concejos se están centrando más en sus funciones creando una mayor estabilidad en los gobiernos locales.

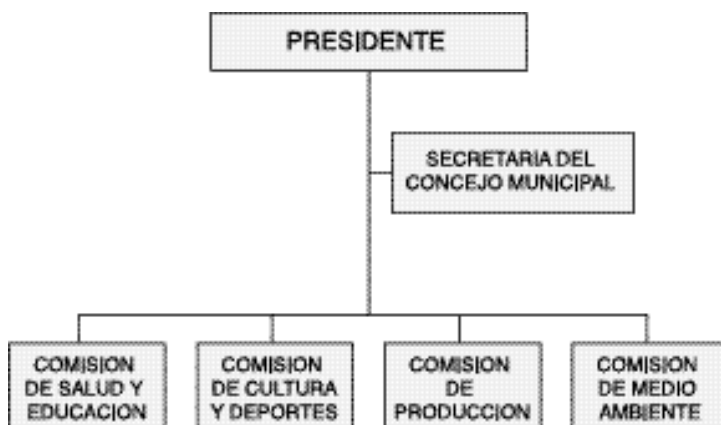
Esto ha sido posible en la medida que los concejos municipales han comprendido su papel dentro del gobierno local, aprovechando los espacios que les permite la Ley de Municipios reformada.

En las sesiones del concejo se han aprobado por primera vez en algunos municipios, ordenanzas municipales que regulan actividades como: medio ambiente, plan de inversión municipal, plan de desarrollo local, estructuras de participación ciudadana, etc.

Se han conformado comisiones de trabajo, en alguna forma obligados por el Reglamento de la Ley de Municipios que orienta la creación de las mismas, aunque estas deberían de ser voluntarias si tomamos en cuenta la autonomía municipal.

Como producto del trabajo de fomento al Desarrollo Económico Local realizado por la FES en diferentes municipios del occidente de Nicaragua (Nagarote, La Paz Centro, Telica, Santa Rosa del Peñón, El Jicaral, Somotillo, Villanueva, Cinco Pinos y otros) entre 1995 y 2002, se acompañó la organización interna de los Concejos Municipales, reflejada en el organigrama que se presenta a continuación:

ORGANIGRAMA DE FUNCIONAMIENTO INTERNO DEL CONCEJO MUNICIPAL



En otros municipios los Concejos Municipales, trabajan con las siguientes comisiones internas:

- Comisión de Presupuesto y Finanzas.
- Comisión de Infraestructura.
- Comisión Asuntos Sociales.
- Comisión del Medio Ambiente.
- Comisión de Gobernabilidad.
- Comisión de Desarrollo Económico Local.

Las comisiones están formadas por concejales propietarios y suplentes, y asesoradas por funcionarios de la municipalidad y asesores de otras instituciones.

Las comisiones del concejo han buscado una coordinación directa con las estructuras locales de desarrollo, tratando que las mismas tengan contrapartes con las estructuras territoriales y sectoriales.

La presencia y coordinación de las comisiones del concejo municipal con las estructuras de base, ha servido para reafirmar el papel de liderazgo y motivador de los concejales y concretar acciones conjuntas con resultados positivos.

Esta forma de trabajar en comisiones ha posibilitado la distensión de las relaciones Alcalde - Concejales.

De igual manera, ha motivado mucho a los concejales al trabajo comunitario y a demandar más capacitación para asumir las nuevas tareas. Es decir, se han motivado para ejercer las funciones que para dicho órgano de gobierno establece la Ley de Municipios en su Artículo 28, principalmente aquellas que están de cara a la promoción del desarrollo económico local, entre las que tenemos las siguientes:

- Discutir y decidir el plan de desarrollo municipal y definir anualmente las metas de desarrollo integral del municipio, buscando el equilibrio económico, social y ecológico de todas las partes del territorio y de todos los estratos de la población municipal.
- Aprobar la composición e integración de los comités de desarrollo para la planificación y ejecución de proyectos y obras municipales, tanto comunales como aquellos que incidan en el desarrollo económico y social del Municipio y recibir informes periódicos de los avances en la ejecución de los mismos.
- Autorizar y supervisar los proyectos de inversión pública a ser ejecutados en el municipio.
- Aprobar, o reformar el plan de arbitrios municipal.
- Aprobar el presupuesto municipal y sus modificaciones.
- Aprobar las operaciones de crédito municipal.
- Dictar y aprobar ordenanzas y resoluciones municipales.
- Crear las instancias administrativas y órganos complementarios de administración en el ámbito territorial del municipio, necesarias para

fortalecer la participación de la población, mejorar la prestación de servicios e imprimir mayor eficacia a la gestión municipal.

- Discutir y aprobar las relaciones públicas nacionales e internacionales.
- Garantizar el mejoramiento de las condiciones higiénico - sanitarias de la comunidad y la protección del medio ambiente.

El Alcalde:

El Alcalde, es una figura clave dentro de la administración municipal. De su capacidad de gestión, liderazgo y de sus relaciones con los concejales y con la población depende en gran medida el desarrollo del municipio.

El Alcalde desempeña funciones que deben ser ejecutadas ágilmente, por lo que se hace necesario una figura ejecutiva y representativa del gobierno municipal que dirija la ejecución de las atribuciones municipales y coordine con otras instituciones sus programas y acciones, y vele por el cumplimiento de estos, así como por la inclusión en tales programas de las demandas de su población.

El Alcalde tiene las atribuciones de ser el presidente del concejo municipal; como tal, convoca y preside las sesiones del Concejo Municipal. Como máxima autoridad ejecutiva, cumple y hace cumplir los acuerdos tomados en el seno del concejo municipal. Como representante legal de la Municipalidad, tiene la facultad de representar ante otras autoridades y sociedad civil al municipio, tanto en asuntos legales, como de relaciones de coordinación y cooperación. Como director de la administración, está al frente de las gestiones administrativas de la municipalidad y de la administración de su personal.

En nuestra cultura política, la figura del Alcalde ha estado vinculada a una figura caudillista, dejando poco espacio a la participación de los concejales y de la sociedad civil, esto es entendible si partimos que la democracia local, recogida en la Ley de Municipios es de reciente formación, y está en proceso de consolidación.

Sin embargo, esto ha venido cambiando, y hemos avanzado. Esta situación se ha mejorado en la medida que los pobladores y las autoridades municipales están más claros de sus roles.

Como máxima autoridad ejecutiva, las principales funciones del Alcalde de cara al Desarrollo Económico Local son entre otras las siguientes:

- Dirigir y presidir el gobierno municipal.
- Representar legalmente al municipio.
- Nombrar delegados del municipio ante las instancias de coordinación interinstitucional, públicas y privadas.
- Dictar y publicar bandos y acuerdos.
- Promover la participación e inserción del municipio en todo proceso de planificación superior al municipal.
- Elaborar y presentar al Concejo Municipal, para su aprobación, el proyecto de presupuesto y el plan de arbitrios municipales y sus modificaciones.
- Rendir cuentas al Concejo Municipal y al pueblo de la gestión económica desarrollada conforme el presupuesto municipal.
- Proponer al Concejo Municipal la aprobación de operaciones de crédito.
- Organizar, dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales con participación popular.
- Dirigir la administración y al personal de servicio de la municipalidad y su contratación dentro de los límites presupuestarios.
- Proponer al concejo municipal el establecimiento de instancias administrativas en el ámbito territorial del municipio.
- Promover y mantener la comunicación con todos los sectores de la sociedad civil.
- Proponer al concejo municipal el establecimiento de relaciones de hermanamiento con municipios y ciudades de otros países.

La Municipalidad o Alcaldía:

Existe una gran flexibilidad en cuanto a la organización de las municipalidades. En la práctica nos encontramos con muchas formas de organización, su tamaño y forma de organización dependen de las capacidades financieras y de las competencias que se puedan asumir.

Las municipalidades disponen relativamente de una buena capacidad gerencial y administrativa. Cuentan con un sistema contable

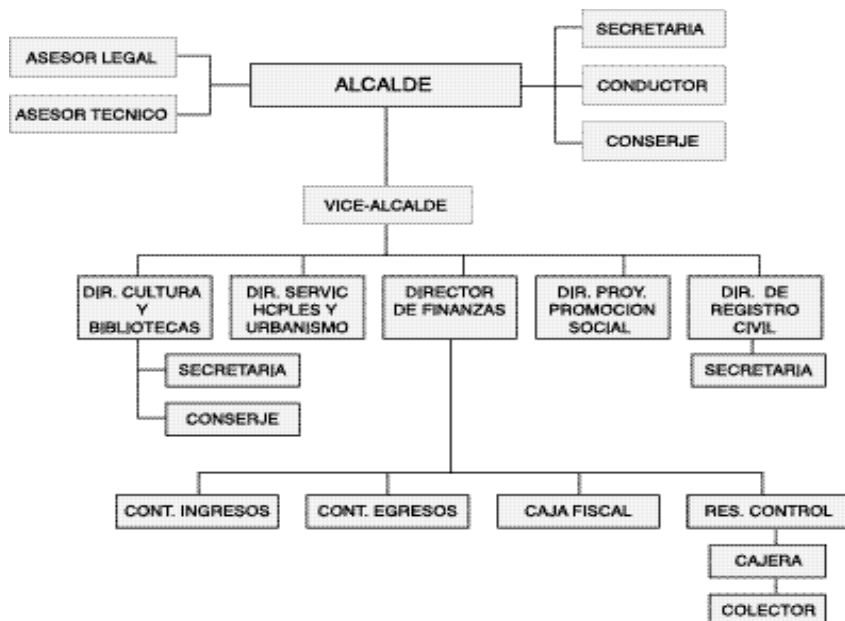
presupuestario sencillo y amplio, que combina elementos de presupuestación por programas y por objeto del gasto, lo que permite tener una idea bastante clara sobre las diferentes actividades realizadas, así como una buena capacidad de gestión de recursos tributarios, con los cuales mantienen el funcionamiento mínimo necesario y realizan algunas obras y prestan servicios.

Dentro de las estructuras que vienen funcionando a nivel de las municipalidades están:

Alcalde, Vice-Alcalde, Administración y Finanzas, Tesorería, Contabilidad, Registro de Contribuyentes, Auditoría Interna, Cooperación Externa, Asesoría Jurídica, Registro Civil, Servicios Municipales, Desarrollo Comunitario, Oficina Técnica para el desarrollo local, etc.

Como producto del trabajo de la Fundación Friedrich Ebert con las Alcaldías municipales de las localidades antes mencionadas resultó el modelo de estructura orgánica que se presenta a continuación:

ORGANIGRAMA DE FUNCIONAMIENTO INTERNO ALCALDIA MUNICIPAL



Con pocos recursos financieros y con serias limitaciones, los gobiernos locales tienen el reto de potenciar al máximo sus capacidades administrativas, para asumir nuevas competencias.

En ese sentido, se ha tratado que los funcionarios municipales, conozcan las competencias que tiene la municipalidad, tanto las tradicionales como las nuevas competencias y se propongan acciones para asumirlas de acuerdo a las capacidades administrativas y de recursos.

Se han trasladado conocimientos e instrumentos de gerencia municipal moderna, entre los que destacan, el liderazgo, toma decisiones, comunicación, planificación estratégica y trabajo en equipo.

Dentro de los cambios más significativos podemos apuntar, la utilización del presupuesto municipal, no como un requisito que hay que cumplir, sino como un Instrumento de planificación anual, que integra y define los objetivos de toda la municipalidad.

La creación de estructuras para la promoción del desarrollo económico local es otro cambio importante en la organización y funcionamiento de las municipalidades. En algunos casos se formaron nuevas oficinas o las funciones fueron asumidas por un funcionario.

Como producto del trabajo de la FES también resultó el siguiente modelo de organigrama de funcionamiento externo de las Municipalidades:

ORGANIGRAMA DE FUNCIONAMIENTO EXTERNO ALCALDIA



En el organigrama, de manera general se presenta la forma en que los gobiernos municipales fomentan el desarrollo económico local con la participación de los diferentes sectores de la población en el territorio.

En diferentes Alcaldías, la sistematización de la información generada por la municipalidad, ha facilitado la elaboración de algunos Indicadores básicos, en sectores sensibles de la población como las pequeñas empresas, que permitieron la priorización de inversiones y la prestación de servicios básicos como parte de la estrategia de desarrollo económico local, la utilización de la tributación Municipal para incentivar la producción y normar actividades económicas y la participación activa de funcionarios de la municipalidad en trabajos específicos de asesoría y apoyo a las diferentes estructuras de desarrollo del municipio.

Auxiliares de Alcalde:

Una de las principales dificultades que enfrentan las municipalidades es la capacidad de cubrir el territorio municipal, máxime cuando se trabaja en un municipio con una gran extensión territorial y se dispone de pocos recursos y medios de movilización.

Una de las formas para solucionar estos inconvenientes ha sido la creación de estructuras complementarias de la administración local, entre las cuales destacan los auxiliares de Alcalde, llamados Alcalditos o líderes comunitarios.

Por lo general, los auxiliares de Alcalde han sido electos en asambleas de pobladores que habitan en los barrios, comarcas, valles, caseríos o comunidades. Una de las principales limitantes para apoyar el trabajo voluntario de estos líderes, ha sido la falta de recursos financieros, reconociéndoseles en algunas ocasiones viáticos de movilización, participación en recaudación de algunos tributos o en otros casos, su trabajo cuando se realizan obras comunitarias en sus localidades.

Los auxiliares han tenido un papel muy importante dentro de la Gestión Comunitaria, y han ejercido entre otras las siguientes funciones:

- Mantener la comunicación directa entre el Alcalde y las comunidades.
- Identificar y ejecutar proyectos de desarrollo comunitario.
- Elaboración de diagnósticos de necesidades de la población.

- Organización de las comunidades.
- Apoyo en la elaboración del catastro económico.

Delegaciones de Distrito:

Las delegaciones de distrito son estructuras territoriales, que facilitan la prestación de algunos servicios. Si bien en algunos municipios esta forma de organización es una necesidad, son pocos los que las han podido conformar.

Estructuras de coordinación de las Instituciones Públicas:

La necesidad de coordinación de las diferentes instituciones del sector público con el gobierno municipal, ha llevado a la iniciativa de conformar los comités interinstitucionales municipales, conocidos también como gabinetes municipales.

Estas relaciones se han venido fortaleciendo en los últimos años por la interdependencia que existe entre el quehacer de las diferentes instituciones y el rol protagónico que asumen las autoridades locales, ya que el gobierno local debe de intervenir y participar en todos los asuntos relacionados con la planificación y ejecución de obras, acciones y proyectos institucionales, interinstitucionales e intersectoriales de la administración pública.

Los niveles de inversión de las municipalidades en competencias de ministerios del gobierno central, son cada día más grandes, desde pago de maestros, policías, hasta inversiones en las redes de agua potable y energía eléctrica. Ejemplos de esta forma de coordinación de actividades, se han desarrollado en Masatepe, San Marcos, Masaya, La Paz Centro, Nagarote, Telica y Quezalguaque.

En algunos municipios como León, Chichigalpa, Masaya, Masatepe, La Paz Centro, Nagarote, Telica y Quezalguaque entre otros, las instituciones públicas han participado de forma activa en la elaboración de los planes de desarrollo y en los planes anuales de inversión pública.

Organizaciones Gremiales:

Es importante destacar que cuando no está organizado el sector productivo, los gobiernos municipales han impulsado la creación de algunas

organizaciones de productores o empresarios que son claves para el desarrollo municipal.

Esto se ha realizado con el objetivo de que los productores puedan de forma organizada elaborar los programas de desarrollo de sus sectores y que puedan ser representados por sus propios líderes.

Esta tarea es bastante compleja, por lo tanto, se requiere de un gran esfuerzo de organización y concertación entre los mismos empresarios. Muchos son competidores dentro de su misma rama y tienen sus preferencias políticas que en algunos momentos los polariza.

No obstante, tienen problemas en común, como son el atraso tecnológico, falta de financiamiento, problemas de comercialización, etc. La superación de estos problemas pueden ser el elemento motivador que permita la organización de los mismos y de forma conjunta puedan emprender acciones concertadas.

En este proceso es importante destacar el papel de liderazgo de las autoridades municipales, para realizar las convocatorias, organizar a los sectores, identificar a sus líderes y aprovechar sus puntos de coincidencia.

En muchos casos estos líderes han asumido un papel muy beligerante y sus organizaciones se han desarrollado, hasta permitirles prestar algunos servicios a sus afiliados, como crédito, comercialización, capacitación, etc.

Una vez organizados se puede trabajar en la elaboración de programas estratégicos por sector, con la modalidad de la planificación estratégica participativa, donde los mismos productores elaboran sus autodiagnósticos, identifican, sus problemas, su entorno, sus debilidades y potencialidades, elementos básicos para la definición de sus líneas estratégicas y proyectos.

En el trabajo de la Fundación Friedrich Ebert, vale la pena destacar las organizaciones de productores, conformadas y consolidadas con apoyo de los gobiernos locales: La Organización de Tejareros del municipio de La Paz Centro, conformada y consolidada con apoyo del programa de la Fundación Friedrich Ebert, durante los Años 1995 a 1997 y mediante la cual los productores paceños lograron mejorar sus sistemas productivos, la calidad de sus productos, la diversificación de los mismos, así como

incrementar sus niveles de competitividad en el mercado nacional e internacional. Varios productores de cerámica ornamental, exportan actualmente productos a Europa y América Latina, y la Asociación de Tejareros San Pablo, exporta tejas y ladrillos a Costa Rica.

En ese mismo municipio y en el mismo período se logró consolidar la Asociación de Salineros y Camaroneros del Pacífico de Nicaragua, de cuyo trabajo organizado se logró iniciar la industria camaronesa en ese municipio.

De igual manera, en el municipio de Masaya durante los años 1994-1997, se logró consolidar una fuerte organización de artesanos de las diferentes ramas de la industria del municipio, obteniendo como resultado la apertura de nuevos mercados para los productos que se elaboran. Productores de Masaya, actualmente exportan hamacas a Estados Unidos, zapatos a Costa Rica y artesanías a diferentes países de América Latina y Europa.

Organizaciones No Gubernamentales:

Con la reducción del estado, la sociedad civil ha buscado alternativas para promover el desarrollo de sus comunidades y barrios y llenar el vacío dejado por las instancias gubernamentales, en diferentes ámbitos, como promoción de PYMES, desarrollo rural, protección del medio ambiente, atención a mujeres, niños discapacitados, etc., prestando gran cantidad de servicios en lugares donde no tiene presencia el Estado y donde el sector empresarial no tiene ninguna incidencia.

Se puede afirmar que «la descentralización de hecho» en Nicaragua la están asumiendo los gobiernos municipales y la sociedad civil con sus iniciativas.

En algún momento las autoridades locales han sentido recelo de las acciones de muchas de estas organizaciones, principalmente en los casos en que no se tienen vínculos de coordinación y no se conoce lo que están haciendo cada una de ellas.

En la medida que se ha promovido un acercamiento entre las autoridades y éstas organizaciones de la sociedad civil, se han potenciado los recursos y éstas se han convertido en los mejores aliados de los gobiernos locales.

Los ONG's se han integrado en las estructuras de fomento del desarrollo local, cuya creación ha sido apoyada por la municipalidad, y sus aportes

han sido sustanciales, ya que cuentan con experiencia y con recursos humanos calificados.

Comités de Desarrollo Comunitarios Urbanos y Rurales:

Los comités de desarrollo comunitarios son la expresión organizativa más cercana a la población. Para poder constituirlos se requiere de una buena capacidad de organización y convocatoria, por parte de las autoridades municipales.

En las comunidades nicaragüenses existe una buena experiencia en participación comunitaria. Las organizaciones comunitarias han realizado grandes aportes al desarrollo de sus comunidades en muchas áreas, tales como: Salud, Educación, Medio Ambiente, Agua Potable, Electrificación, etc. Donde se tiene poca experiencia es en el desarrollo de proyectos de inversión productiva.

Para que los gobiernos locales puedan impulsar y formar sus propias estructuras, deben conocer las organizaciones existentes y apoyarse en ellas para la conformación de los comités de desarrollo comunitarios.

Para la conformación de las estructuras debe procurarse que la elección de sus miembros se realice de forma participativa y que en la conformación de la junta directiva queden representados los diferentes actores sociales, económicos y políticos.

Su organización y funcionamiento puede contar con una asamblea de pobladores, junta directiva y comisiones de trabajo. Esto depende de las características de la comunidad y de sus prioridades.

Es importante señalar que los comités de desarrollo comunitarios en algunos municipios tienen también una estructura municipal que los aglutina, que puede llamarse: asociación o asamblea de comités comunitarios municipales, donde se dan los espacios para que elijan a sus representantes y puedan coordinar acciones conjuntas, con sus propios programas y servicios, en pro del desarrollo de sus comunidades.

El Comité de Desarrollo Municipal:

El comité de desarrollo municipal, es una instancia de amplia participación democrática, apolítica de carácter mixto, la preside el Alcalde y participan activamente y de forma voluntaria, concejales, funcionarios de la

municipalidad, auxiliares del Alcalde, instituciones públicas, organizaciones gremiales, ONG's, representantes de los comités de desarrollo comunitario urbanos y rurales, etc. Tiene como finalidad la promoción del desarrollo socioeconómico sostenible del municipio, a través de la coordinación de acciones y estrategias, que potencien la correcta explotación de los recursos humanos, materiales y financieros del municipio.

La estructura de este comité se puede conformar de la siguiente manera:

- Asamblea General
- Junta Directiva
- Comisiones Sectoriales.
- Oficina de Desarrollo Local y su Equipo Técnico de Apoyo.

Una vez definida la estructura que se necesita, se procede a definir sus funciones y competencias.

¿Cuáles son las funciones de las diferentes instancias que conforman esa estructura?

La Asamblea General: Esta instancia tiene funciones consultivas, deliberativas, normativas y administrativas. Es el máximo órgano de toma de decisiones del comité de desarrollo municipal y está conformado por representantes de cada una de las organizaciones que lo integran en las cantidades establecidas de común acuerdo entre las mismas.

La Junta Directiva: Tiene funciones ejecutivas y administrativas, y hace cumplir las orientaciones y acuerdos de la asamblea general. Aprueba todas las propuestas, programas y proyectos de desarrollo municipal que le presenta la oficina de desarrollo. Elegida del seno de la asamblea general, esta instancia está integrada por: el coordinador, el vice-coordinador, el secretario, el tesorero, el fiscal y los vocales.

La Oficina de Desarrollo Local y su Equipo Técnico de Apoyo: Esta oficina realiza acciones relacionadas con la recopilación, ordenamiento y formulación de los diferentes proyectos de desarrollo municipal que le envían las comisiones sectoriales, da seguimiento control y evaluación periódica a los proyectos en ejecución, asesora a la junta directiva en la toma de decisiones sobre proyectos a ejecutar y en todos los aspectos del

desarrollo económico local, y es el enlace entre las comisiones y la junta directiva.

Las Comisiones Sectoriales: de Producción, Infraestructura Productiva y Social, Promoción Humana y Social y de Protección del Medio Ambiente y los Recursos Naturales: cumplen funciones específicas. Es decir, realizan trabajos relacionados con la identificación de proyectos, promoción de pequeñas y microempresas, generación de empleos, elaboración de propuestas municipales para la conservación y explotación racional de los recursos naturales, protección a la niñez, mejoramiento de las condiciones de recreación y sano esparcimiento de los habitantes del municipio, entre otras.

¿Cómo se integran los miembros a la estructura?

En la Asamblea, pueden participar todos los representantes de las instituciones públicas y de la sociedad civil, en casos que sean muchos se tendría que hacer una selección representativa de los mismos.

En la Junta Directiva, se puede hacer una elección por votación en la Asamblea o se pueden definir cuotas de participación: instituciones públicas, empresarios, productores, ONG's, comités comunitarios, en este último caso cada sector tendrá que hacer su propia propuesta de miembros.

La selección de los cargos, se puede hacer por votación directa en la Asamblea, cargo por cargo o una vez electos sus integrantes, estos definirán a lo interno sus cargos, con excepción del Alcalde que por lo general es el Presidente o Coordinador.

La Oficina de Desarrollo Local. Está conformada por un coordinador y un equipo técnico. El coordinador es nombrado por la junta directiva y dicho cargo puede ser asumido por un funcionario de la municipalidad, aprovechando la infraestructura de la misma, o se puede crear una oficina independiente, según las posibilidades del comité de desarrollo.

El equipo técnico de apoyo puede estar conformado por técnicos especialistas de los diferentes organismos e instituciones, nacionales o extranjeras, con capacidad para aportar en temas especializados del trabajo de comisiones, con conocimientos de algunos instrumentos básicos de planificación estratégica, planificación operativa y trabajo en equipo.

Tiene como objetivo, agilizar el funcionamiento de las comisiones sectoriales y de la junta directiva, que se logren acuerdos en un tiempo razonable y se les dé seguimiento a los mismos. Sus integrantes son propuestos por el coordinador de la oficina de desarrollo a la junta directiva para su aprobación.

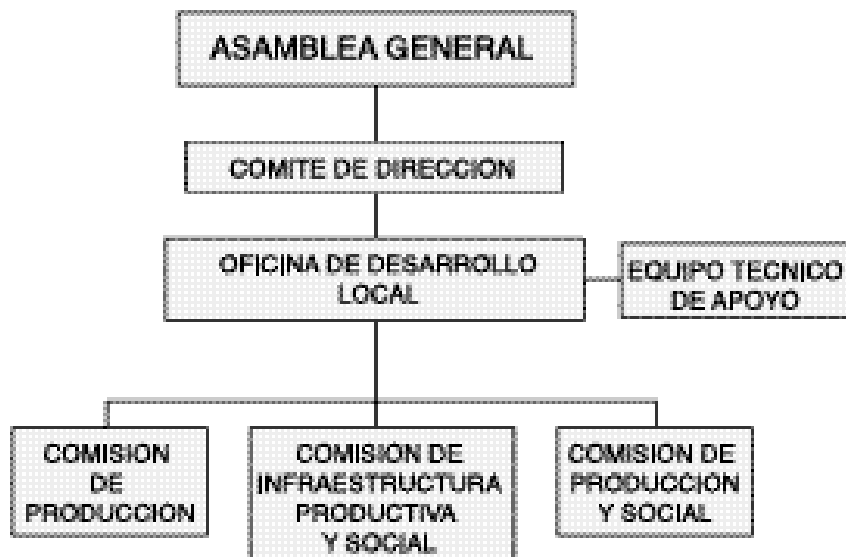
Las Comisiones Sectoriales, pueden ser electas directamente en la Asamblea, pero puede resultar más provechoso, que los participantes, puedan solicitar según su afinidad, la pertenencia a las mismas. Es importante mantener el vínculo entre las diferentes estructuras, pudiéndose lograr por medio de una buena comunicación y coordinación con planes operativos. Es recomendable que los miembros de la Junta Directiva y Concejales se integren a las mismas, estos últimos podrían hacerlo en calidad de observadores. Con esto se refuerza el trabajo de las comisiones del Concejo Municipal y se logra una visión amplia del trabajo operativo de las Comisiones Sectoriales.

¿Qué figura jurídica puede adquirir esta estructura?

El comité de desarrollo municipal se define como una estructura de apoyo del gobierno municipal, y complementa armónicamente la gestión administrativa de este. De manera que estará respaldada en la figura jurídica del municipio, el que de acuerdo al Arto. 1 de las reformas a la Ley de Municipios; es una persona jurídica de derecho público, con plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.

Su composición, estructura y forma de funcionamiento, tendrá que ser aprobada por el Concejo Municipal, por medio de una ordenanza conforme a lo establecido en el Arto. 28, numeral 7 de la misma Ley.

A continuación se presenta el modelo de Organigrama del Comité de Desarrollo Municipal (CDM):



Organización intermunicipal (Asociación de Municipios):

Otra de las estructuras de importancia estratégica para la promoción del Desarrollo Económico Local, es la que se puede conformar para formalizar las relaciones de cooperación que puedan establecer los municipios.

La cooperación intermunicipal no es nueva, existen antecedentes desde hace varios años sobre este tipo de cooperación, las más conocidas en la década de los 80 fueron las «intermunicipales», estructuras de coordinación, creadas por las delegaciones regionales de la presidencia, con el objetivo de coordinar acciones en el territorio con las autoridades municipales.

En estos encuentros se definían los planes de inversión pública, como la reparación de carreteras, caminos vecinales, construcción de escuelas, centros de salud, etc.

Tuvieron más el carácter de coordinación entre las delegaciones del gobierno central, que acciones de cooperación entre las mismas

municipalidades. También sirvieron para que las municipalidades con mayores recursos apoyaran a las más débiles.

Paralelamente a esta iniciativa del gobierno, también los municipios, desarrollaron algunas iniciativas de cooperación, como la Asociación de Municipios de Río San Juan.

Con la desaparición de las intermunicipales y a la falta de estructuras intermedias departamentales, que posibiliten espacios para desarrollar programas y proyectos que rebasan los límites y posibilidades de los municipios, estos han tomado la iniciativa de formar asociaciones departamentales para resolver problemas comunes en diferentes ámbitos que afectan sus competencias.

Hasta la fecha se han formado varias Asociaciones en Río San Juan, Matagalpa, Managua, León, Carazo, Masaya, Costa Atlántica, Nueva Segovia y Boaco, cuyo proceso también fue inicialmente apoyado por el programa de cooperación de la Fundación Ebert. En el resto de departamentos están en proceso de formación.

Entre los objetivos que se han planteado las asociaciones de municipios destacan:

- Fortalecer la Autonomía Municipal.
- Promover el Desarrollo Integral y Sostenible.
- Promover la Cooperación entre los Municipios del Departamento.
- Servir de interlocutores ante el Gobierno Central.
- Gestionar cooperación Internacional.
- Promover la Adopción de Normas Locales Comunes.
- Intercambio de experiencias.
- Solucionar problemas limítrofes.
- Organizar estructuras de amplia participación con la Sociedad Civil para resolver problemas Departamentales.

Todas estas formas de organización de la población y autoridades municipales, existen en varios municipios nicaragüenses. En algunos municipios están más consolidadas que en otros, funcionan de manera

periódica, y participan de manera activa en la promoción del Desarrollo Económico Local. En esos municipios, además de haber toda esa gama de organizaciones, se han elaborado Planes de Desarrollo, como producto del proceso de planificación del desarrollo local. Es decir, primeramente se ha organizado la población y a continuación se ha iniciado el proceso de planificación del desarrollo.

Desde nuestro punto de vista, el desarrollo local es producto de un proceso organizado, planificado y concertado. Veamos cómo se realiza la actividad de planificación como siguiente componente del proceso.

5.2 La Planificación y sus elementos.

Una vez organizados los diferentes actores y agentes del municipio, de cara a la promoción del Desarrollo Económico Local, debe iniciarse la planificación de dicho proceso, la que consiste en calcular anticipadamente los planes, programas, proyectos y acciones que se realizarán en un período de tiempo determinado, así como los recursos necesarios, para conseguir los resultados que estimamos deseables en el Municipio o Región.

Planificar es la actividad de predecir y anticipar un conjunto de acciones futuras que nos permitirán transformar las condiciones actuales del municipio en función del mejoramiento de la calidad de vida de la población en general. Es necesaria la planificación del Desarrollo Económico Local para diseñar la estrategia a implementar en el presente, que nos permita en un futuro, alcanzar los objetivos y metas de desarrollo que nos hemos propuesto en el municipio.

Dicha actividad, permite un ordenamiento racional de las actividades económicas y sociales que se realizan en el territorio, de acuerdo a las disponibilidades de recursos del mismo, para impulsar su desarrollo y mejorar las condiciones generales de vida de la población.

El proceso de planificación permite analizar los problemas que enfrenta el municipio, así como identificar los mecanismos para la mejor optimización de los recursos a fin de obtener el máximo beneficio con el mínimo costo social.

Para obtener los resultados deseados, la planificación debe contar con los siguientes requisitos:

- Demostrar que las metas son realistas; es decir, que son alcanzables.
- Debe asegurar que los medios son los mejores disponibles o por lo menos que son eficaces.
- Debe permitir comprobar si las metas y los medios son compatibles entre sí.

De igual manera la planificación del desarrollo económico local, debe tener los siguientes atributos o características:

Informada: Que recoja el análisis de las tendencias históricas y de las proyecciones futuras del municipio y su entorno significativo.

Participativa: Debe considerar opiniones e intereses de los diferentes actores del municipio con el fin de priorizar acciones y problemas, y construir en forma conjunta la imagen del municipio que se pretende alcanzar.

Estratégica: Que las orientaciones de largo, mediano y corto plazo deben revisarse permanentemente, en función de factores internos del municipio y de la dinámica externa.

Concertada: Que potencie los distintos recursos y capacidades disponibles en los espacios municipales, en pro de proyectos de desarrollo y de bienestar común. Que sea capaz de articular eficazmente las potencialidades del municipio para hacerlas coherentes con los objetivos deseados.

En el proceso de planificación del desarrollo económico local, se distinguen las siguientes etapas básicas:

- El Diagnóstico, cuya elaboración y actualización debe fundamentarse en un sistema de Indicadores Municipales.
- La identificación de potenciales de desarrollo del Municipio.
- La identificación de los grupos meta.
- La definición de objetivos o líneas estratégicas.
- La definición de programas de desarrollo.

- La identificación y priorización de proyectos estratégicos para el Desarrollo del Municipio.

Todas las etapas señaladas, ordenadas de manera coherente y sistemática nos permitirán diseñar la agenda o plan de desarrollo del municipio, para lograr los objetivos y metas trazadas en un período de tiempo determinado, y cuya ejecución, control y evaluación será tarea del Comité de Desarrollo Municipal, organización en la que converge; el gobierno municipal, las instituciones, el sector empresarial y la sociedad civil.

Para ilustrar mejor el proceso de planificación del Desarrollo Económico Local, a continuación se presenta una explicación detallada de cada una de las etapas del mismo, la que complementamos con ejemplos del trabajo práctico de la Fundación Friedrich Ebert en ese campo.

El diagnóstico de la situación socioeconómica del municipio:

El diagnóstico es la etapa inicial del proceso de planificación, la que nos permitirá conocer los principales problemas del municipio y sus causas, las debilidades, así como las potencialidades positivas del territorio.

El diagnóstico nos brindará las bases o puntos de partida para planificar la estrategia y acciones de desarrollo que se impulsarán desde el municipio, ya que a través del mismo podemos caracterizar, conocer y distinguir los aspectos sobre los que se ha de intervenir en el municipio para impulsar su desarrollo.

En la etapa de diagnóstico, se trata entonces de conocer y entender la situación económica, social y política que existe en el municipio, sus recursos, problemas y necesidades, su evolución reciente y sus tendencias futuras.

El diagnóstico nos permitirá obtener respuesta a preguntas como:

- Cuántos habitantes tiene el municipio,
- Cómo están distribuidos los habitantes en el territorio,
- En qué actividades están ocupados: agricultura, ganadería, artesanía, comercio,
- Son funcionarios del gobierno,

- Viven bien o tienen problemas para subsistir los habitantes del municipio,
- Qué se produce en el municipio,
- Cuántas empresas hay en el municipio,
- Cómo están los servicios de salud, educación, agua potable, energía eléctrica,
- Cómo están las carreteras y caminos, etc.

El diagnóstico nos permite recopilar información que nos sirve para mejorar nuestra capacidad en la toma de decisiones, identificando las acciones más idóneas para el desarrollo del municipio.

Para la elaboración del Diagnóstico Municipal, existen diferentes formas, entre ellas:

El Diagnóstico de Gabinete

Este se realiza recopilando los datos que existen en los organismos del sector público y en las entidades que conforman el sector privado con o sin fines de lucro. En este modelo de diagnóstico se recoge la información de todas aquellas fuentes que generan procesos estadísticos y que se encuentran al alcance de los gobiernos municipales. Este tipo de información también está disponible en los archivos de las municipalidades como: registro civil, registro de contribuyentes, registro de fierros, etc.

El diagnóstico global

Este modelo nos permitirá obtener una apreciación general sobre las fortalezas y debilidades del municipio. El mismo debe considerar o abarcar en forma resumida las características físicas, demográficas y socioeconómicas del municipio.

Para la recopilación de la información, ésta se hace a través de visitas de campo, entrevistas a las instituciones del gobierno central, organizaciones públicas y privadas a los diferentes sectores económicos y a las fuentes que procesan datos estadísticos.

Entre los aspectos físicos que debe considerar el diagnóstico global tenemos:

Ubicación:

- Región
- Departamento
- Límites

Tipo de Clima:

Recursos Hídricos:

- Ríos
- Lagos
- Lagunas
- Ojos de Agua
- Mares, etc.

Superficie en km2:

- Superficie área urbana
- Superficie área rural

Planos o Mapas en los que se identifiquen:

- Areas urbanas principales
- Red vial básica
- Areas verdes
- Zonas industriales
- Zonas ganaderas
- Zonas agrícolas
- Equipamientos con servicios, etc.

Entre los aspectos demográficos que debe considerar el diagnóstico global tenemos:

Año:

Cantidad de habitantes:

- Habitantes área urbana
- Habitantes área rural
- Cantidad de niños menores de 5 años
- Cantidad de jóvenes entre 15 y 25 años
- Cantidad de hombres
- Cantidad de mujeres

Densidad de población:

Tasa media de crecimiento anual:

La publicación es parte del Plan Anual de la Fundación Friedrich Ebert, elaborada en el marco del Programa de Cooperación con Nicaragua.
Prohibida su venta.

Aspectos socioeconómicos del Diagnóstico global

Pobreza:

- Ingreso promedio per cápita
- Porcentaje o número de población en extrema pobreza
- Población en situación de pobreza

Sectores económicos del municipio:

- Ocupación de la población económicamente activa (PEA) por rama de actividad.
- Total de ocupados
- Total fuerza laboral del municipio
- Total desempleados

Organización social y participación:

- Cantidad de organizaciones comunitarias.
- Nivel de funcionamiento del comité de desarrollo municipal
- Cantidad de personas que participan en el trabajo de las organizaciones comunitarias.

Características educacionales de la población:

- Tasa de analfabetismo
- Promedio de años de estudio
- Cobertura educacional por niveles de enseñanza: preescolar, primaria, secundaria.

Características de Salud

- Cantidad de Puestos de Salud.
- Tasa de mortalidad y desnutrición infantil
- Indicadores de morbilidad

En el diagnóstico global es conveniente agregar datos que permitan una mejor caracterización del municipio, tales como equipamientos del municipio con servicios y su cobertura, comunicación, juzgado local, policía, oficina de cedulación, etc.

El Diagnóstico Sectorial:

Este diagnóstico nos permite una descripción detallada de la dotación, déficit, necesidades y potencialidades por cada sector:

- Diagnóstico de Salud
- Diagnóstico de Educación
- Diagnóstico de Vivienda y Urbanización
- Diagnóstico del Transporte
- Diagnóstico de Medio Ambiente
- Diagnóstico de Cultura y Deportes
- Diagnóstico de Turismo
- Otros

Para la elaboración del diagnóstico en cualquiera de sus formas, debe procurarse involucrar a todos los actores y agentes del desarrollo. Es decir, debe utilizarse una metodología participativa que permita a los habitantes identificar conjuntamente, recursos, problemas, y necesidades más urgentes en el municipio, de acuerdo al siguiente procedimiento:

- Recopilación de información existente.
- Recopilación de información faltante.
- Procesamiento de información.
- Delimitación territorial del municipio, en comarcas y zonas.
- Visualización de la información en mapas y gráficos.

En el documento/diagnóstico, es recomendable hacer énfasis no solo en los aspectos problemáticos, sino que se debe intentar describir los aspectos positivos que podrán servir de base en la ejecución de programas y proyectos específicos de desarrollo municipal. Ejemplo: el municipio puede tener problemas de alto desempleo o problemas de falta de

equipamiento con servicio de salud en la zona rural. El diagnóstico además de hacer énfasis en esos problemas, debe también describir la cantidad de empresas, potenciales inversionistas, y la disposición del gobierno local de incentivar la creación de empresas que generen empleo. También el diagnóstico debe describir la forma en que está organizada la población de la comarca o zona rural para gestionar la solución del problema del puesto de salud.

Antes de iniciar la fase de diagnóstico, es importante definir el nivel de desagregación de la información o detalle que se requiere para trabajar con los datos (Comunal, Comarcal, Municipal, etc.).

En la experiencia del trabajo de Promoción del Desarrollo Económico Local en los municipios atendidos por la Fundación Friedrich Ebert, el primer paso de la planificación fue la elaboración del diagnóstico socioeconómico. Para ello, se siguió el mismo procedimiento, tratando de recopilar la información de manera desagregada en tres niveles:

Planificación comarcal, en cuyo proceso se recopiló información de los diferentes territorios rurales del municipio, así, como del casco urbano. Para ello fue necesario dividir el territorio municipal en zonas o microregiones.

Planificación sectorial, en el que se recopiló la información de los diferentes sectores del municipio: Instituciones, ONG's, Agricultores, Ganaderos, Pequeña Industria y Artesanía, etc.

Planificación municipal, en el que se mejoró, completó y validó toda la información recopilada en los seminarios anteriores, y se definió algunas acciones para la elaboración de la estrategia o agenda de desarrollo local.

A través de ese proceso, se recopiló información que desagregamos en tres niveles: Comarcal, Sectorial y Municipal.

En el siguiente paso se debe precisar la viabilidad de acceso a la fuente de información, la periodicidad con que es procesada, la desagregación en que se encuentra, la confiabilidad y validez, etc.

La conjugación coherente de todos estos aspectos debe estar contemplada antes de darse a la tarea de recopilación de la información, para actuar con realismo a la hora de elaborar el documento de diagnóstico municipal, para que el mismo sirva como base para la toma de decisiones sobre las

acciones, programas y proyectos que se implementarán como parte de la agenda de desarrollo que se elabore.

Es muy importante que las conclusiones del diagnóstico estén fundamentadas en indicadores que evidencien la magnitud de la situación general del municipio.

Es decir, los indicadores son la principal fuente para la elaboración del diagnóstico, los que pueden estructurarse en forma de sistema de indicadores como se presenta a continuación.

Sistema de indicadores, base para la elaboración y actualización del diagnóstico municipal

Los indicadores municipales, son índices o cifras, que muestran la evolución o comportamiento de una cantidad y nos suministran información sobre la situación socioeconómica del municipio.

Tomando en cuenta que las municipalidades disponen y generan una gran cantidad de información, que puede ser aprovechada para montar un sistema de indicadores que sirva de base para la elaboración y actualización periódica del diagnóstico y para la toma de decisiones sobre las políticas de desarrollo, los programas y proyectos a ejecutar como parte de la agenda de desarrollo del municipio, es conveniente estructurar un sistema de indicadores municipales.

Dicho sistema debe elaborarse con el objetivo de establecer una batería mínima de indicadores socioeconómicos por áreas temáticas que permitan vigilar o diagnosticar cambios en las condiciones de vida de la población a nivel del territorio.

Al crearse un conjunto de indicadores con fines de diagnóstico permanente para la planificación, se busca medir mediante la información existente un estado final para cada componente social y económico de manera periódica y cambiante. Para esta medición es necesario realizar una selección de indicadores con los siguientes criterios teóricos y prácticos:

- Deben ser fáciles de cuantificar, agregar y desagregar.
- Deben ser sencillos, de fácil manejo e interpretación.
- Deben estar actualizados permanentemente.
- Disponibilidad periódica de los datos para construir los indicadores.

- Calidad de los datos o confiabilidad de la información.
- Comparabilidad de los datos en el tiempo.
- Validez, deben medir lo que se supone que miden, tanto estadística como conceptualmente.
- Significación conceptual.
- Generalmente un componente debe de ser interpretado con varios indicadores, ya que no existe un indicador síntesis o único.

Además, por medio del sistema se busca establecer un conjunto de componentes e indicadores, que puedan poner en evidencia que parte de la población no genera ni participa de los bienes materiales y sociales producidos por los diferentes actores. Con ello se busca observar un acceso desigual y en muchos casos excluyente no sólo en los aspectos de alimentación, vestuario, vivienda, salud, educación y empleo; sino también un acceso desigual en la organización y participación social. Este modelo permite evidenciar, las desigualdades sociales y económicas de la población.

Finalmente, a través del sistema de indicadores podemos:

- Evaluar periódicamente el desarrollo del sistema socio económico y sus tendencias a nivel local.
- Verificar la viabilidad de una política específica.
- Establecer prioridades en las necesidades.
- Detectar posibles conflictos al interior del sistema socio económico.
- Observar cambios en el consumo y distribución del ingreso.
- Observar la movilidad o el ascenso social de la población.
- Reflejar fehacientemente la situación socioeconómica del municipio, en un momento dado.
- Medir los avances o retrocesos de la economía municipal en su conjunto.
- Tener un punto de partida, para la definición de metas y objetivos a alcanzar a través de programas, proyectos e incluso, planes de desarrollo socioeconómico que impulse el gobierno municipal.

- Reflejar las tendencias del desarrollo municipal, y dar pautas para reorientar la política económica y social del municipio.

Como ejemplo de un ordenamiento de los indicadores del municipio en forma de sistema, podemos referirnos a las siguientes fuentes de información que pueden integrarlo:

La Tributación Municipal:

Nos suministra información sobre los diferentes impuestos y tasas que cobra la Alcaldía por la prestación de servicios o derechos de aprovechamiento o explotación de recursos municipales.

El impuesto de matrículas

Nos suministra información sobre las diferentes actividades socioeconómicas que se desarrollan en el municipio; por sector, magnitud, razón social, etc.

El impuesto sobre ventas

Nos arroja información sobre los volúmenes de venta y producción del municipio. Este impuesto es un medio importante, para conocer las fluctuaciones de los volúmenes de producción y ventas del municipio, a lo largo de todo el año, nos muestra los períodos del año, en los cuáles se incrementa la actividad productiva y comercial del Municipio, nos permite medir su comportamiento, y hacer proyecciones futuras de ambas magnitudes.

El impuesto de bienes inmuebles

Constituye un importante potencial de información, y nos suministra una radiografía casi completa de toda la infraestructura socioeconómica del Municipio, que nos puede servir de base, para la elaboración del plan de ordenamiento territorial urbano y rural y como punto de referencia, para la elaboración de una agenda de desarrollo socioeconómico municipal.

Entre los datos que nos suministra el impuesto de bienes inmuebles tenemos:

- La cantidad, calidad y superficie de las viviendas en el municipio.
- Distribución de la tenencia de la tierra, según extensión y forma de propiedad.

- Uso de la tierra para los diferentes objetivos económicos.
- Cantidad y cobertura de los servicios básicos instalados en el municipio.
- Topografía general de los terrenos y cantidad y calidad de las vías de acceso.
- Estratificación de las viviendas, según su ubicación, estructura de construcción, y valor comercial.
- Relación entre áreas cultivadas, áreas construidas, y áreas ociosas en el municipio.

El impuesto de rodamiento

Nos da información sobre el tamaño del parque vehicular, privado y colectivo del municipio y sus usos para las diferentes actividades como; transporte de carga, de personas, para transportaciones privadas, para uso agrícola, a nivel municipal, intramunicipal, intermunicipal, departamental, interdepartamental, etc.

Para que este impuesto sea una fuente de información confiable y segura, debe hacerse el ordenamiento municipal del parque vehicular.

Las tasas por servicios municipales

Nos brindan una cantidad importante de información, entre las que podemos mencionar:

- La cantidad de cementerios, rastros, mercados.
- El estado y magnitud de la red vial del Municipio.
- La cantidad de cabezas de ganado, así como el destace y venta.
- Cantidad de personas atendidas con servicios municipales.
- Número de viviendas construidas anualmente en el municipio.
- Actividades culturales realizadas con fines lucrativos.
- Registro civil, casamientos, nacimientos, muertes.

Información Sectorial:

El censo de población y vivienda

Es un punto de referencia, para cualquier análisis, estudio, o proyección socioeconómica, que quiera realizarse, tanto en el ámbito nacional, como en el ámbito municipal, pues este por si mismo, es un sistema ordenado de indicadores socioeconómicos, que también debe aprovechar la municipalidad, para realizar y dar continuidad a su sistema de indicadores municipales.

La limitante del censo poblacional es el costo de su levantamiento, procesamiento y actualización de los datos. Los lapsos de tiempo entre uno y otro suelen ser muy largos.

Estadísticas del Ministerio de salud.

Estadísticas del Ministerio de educación.

Estadísticas de otras instituciones de gobierno, como: INE, ENEL, INSSBI, INAA, ENITEL, MAS, FISE, INIFOM, etc.

Estadísticas de instituciones privadas que realizan estudios socioeconómicos sobre los municipios de Nicaragua.

Información de las organizaciones de la sociedad civil del Municipio, incluyendo ONGs que lo apoyan.

La elaboración de un sistema de indicadores municipales, y su permanente actualización, es el punto de partida para poder iniciar el proceso de planificación cuya primera etapa es la elaboración del diagnóstico.

Para que el sistema de indicadores pueda ser de utilidad para la elaboración y actualización periódica del diagnóstico, debe disponerse en el municipio de datos iniciales, luego es importante hacer una lectura comparativa de ellos, es decir un análisis interpretativo, trabajándolos de tal forma que nos digan algo más acerca de la importancia relativa que estos tienen en el contexto de análisis.

Lo mejor es construir y trabajar con indicadores, es decir datos más complejos, pero a su vez más informativos. Veamos un ejemplo de como podría construirse una tabla de indicadores:

Un estudio nutricional practicado entre los niños menores de 6 años en una Comarca del Municipio de La Paz Centro, arrojó la siguiente base de datos:

Comunidad Rural	Niños menores de 6 años	Niños Desnutridos
1	385	85
2	280	60
3	175	25
4	230	75
TOTAL	1,030	245

Así como aparecen los datos, nos permiten un buen conocimiento de la realidad nutricional infantil de las cuatro comunidades que conforman la comarca, el asunto sería más difícil de leer y poder interpretar si estuviésemos analizando 20 ó 30 Comunidades o si quisiéramos hacer un estudio a nivel de manzanas en el casco urbano del municipio. De ahí resulta la necesidad de trabajar datos que nos permitan visualizar rápidamente las características del problema nutricional. Para ello debe procederse a relacionar o cruzar los datos disponibles, para obtener indicadores del problema que estamos analizando.

El procedimiento es el siguiente:

Comunidad Rural	Niños menores de 6 años (1)	Niños Desnutridos (2)	Cruce de Datos (2:1)	Indicador (2:1) x 100%
1	345	85	0.246	24.6
2	280	60	0.214	21.4
3	175	25	0.142	14.2
4	230	75	0.326	32.0
TOTAL	1,030	245	0.237	23.7

Fuente: La elaboración es propia de los autores, los datos no corresponden a la realidad de ninguna comarca del municipio de La Paz Centro y solamente ilustran la forma en que puede construirse una Tabla de Indicadores.

Como podemos observar, en la segunda tabla es más indicativo e informativo, decir que el porcentaje de desnutrición alcanza el 23.7% en la comarca, y que las comunidades 1 y 4 respectivamente, presentan las más altas tasas relativas.

Los datos así trabajados como indicadores, permiten cuantificar, calificar y localizar los fenómenos específicos que nos interesa conocer de la situación actual del municipio. De igual manera nos suministran un valor referencial para dar seguimiento a los cambios que experimenta en un período de tiempo determinado.

Así ordenados, los indicadores pueden ser de utilidad para la actualización del diagnóstico, ya que nos permiten conocer en que consiste el problema actual (definición), a que cantidad de habitantes afecta (cuantificación), a quienes afecta (localización poblacional) y donde se localiza (localización espacial). Dando respuesta a esas preguntas estaríamos en capacidad de tomar decisiones sobre acciones que nos permitan resolver el problema y mejorar la situación encontrada y podríamos avanzar a la siguiente etapa del proceso de planificación del desarrollo económico local.

Esta forma de construir la tabla de indicadores podría utilizarse para la construcción de otras hasta conformar el sistema de Indicadores Municipales, abarcando toda la problemática del Territorio.

Metodología para la recopilación de la información, actualización del sistema de indicadores como fuente para la actualización del diagnóstico:

Para actualizar el sistema de indicadores municipales, una vez establecido y que sea de utilidad para la actualización del diagnóstico del municipio, podría utilizarse la siguiente metodología:

Como primer componente de la metodología, se considera necesario, que los gobiernos municipales conformen y establezcan una Oficina de Desarrollo Económico Local que sea coordinada por una persona con conocimiento y experiencia en estadística y computación.

Esa persona sería la responsable de atender directamente al sector productivo y social del municipio, suministrarles información actualizada entre otras cosas, y por lo tanto deberá ser quien se encargue de recopilar

la información y procesarla para actualizar el sistema de indicadores. Este tipo de oficina funcionó con muy buenos resultados en municipios como La Paz Centro, Masaya, León y Masatepe, y apoyadas financieramente por el programa de fomento al Desarrollo Económico Local de la Fundación Friedrich Ebert.

Basado en el programa de información municipal (SISCOM), el coordinador de la oficina de desarrollo debe elaborar un programa de información computarizado que permita, registrar, ordenar, procesar y actualizar la información de una manera ágil. Dicho programa debe elaborarse de acuerdo a la realidad del municipio.

- El responsable de recopilar y actualizar la información, procurando ampliar las posibilidades de utilización de la información, debe definir diferentes niveles de desagregación o detalle de la misma en: Información del área urbana, información del área rural, manzanas, barrios, comunidades, comarcas, microregiones, etc.
- El responsable de recopilar la información, debe elaborar formatos, cuyo contenido debe abarcar toda la problemática, económica, política, social, cultural, así como las potencialidades, y otros aspectos positivos de la vida del municipio, barrio, comunidad, comarca o microregión.
- Debe además determinar la forma en que los diferentes actores del desarrollo en el municipio pueden disponer de la Información que se procesa.
- Debe determinarse a continuación la periodicidad en que se recopila, procesa y actualiza la Información de los indicadores: Por mes, trimestre, semestre, año.
- Realización de encuestas periódicas para recopilar información, según niveles de desagregación que se requiera.
- Realización de seminarios/taller con instituciones, productores, comerciantes, líderes comarcales, trabajadores, etc., para conocer la información de la propia fuente y en todo caso validarla.
- Entrevistas a empresarios, líderes, y/o personas notables del municipio.
- Reuniones semestrales con los diferentes actores: gobierno local, instituciones, empresarios, productores y la sociedad civil organizada

para presentarles la nueva información procesada, con la finalidad de complementarla, enmendarla o modificarla con apoyo de todos.

Este procedimiento podría ser de utilidad en el municipio, para contar con una fuente permanente de datos que posibilite la actualización del diagnóstico en todo momento, y basar la toma de decisiones sobre el Desarrollo Económico Local en cifras que reflejen fehacientemente la situación del o los problemas que analizamos y queremos resolver.

Identificación de Potenciales de Desarrollo:

La elaboración del diagnóstico, en base a los indicadores municipales, debe contener información sobre los diferentes potenciales de desarrollo del municipio. Es decir, sobre aquellas condiciones iniciales sobre las cuales podría asentarse la ejecución de los primeros programas, proyectos o acciones de desarrollo local.

En esta segunda fase del proceso de planificación del Desarrollo Económico Local, se trata entonces de identificar las oportunidades que existen en el municipio y su entorno y las capacidades internas para aprovecharlas en función de la promoción del desarrollo económico.

Para ello podría realizarse una reunión de trabajo con los principales actores del municipio, y en base a las conclusiones del diagnóstico centrar la discusión en dos preguntas ejes:

- ¿Qué hay alrededor del municipio?
- ¿Cuáles son los principales potenciales del municipio?

Con esto se pretende determinar los componentes o elementos de la economía municipal, sobre los cuales debemos centrar nuestros esfuerzos, ya que presentan ciertas condiciones favorables, como fertilidad del suelo, condiciones climáticas, disponibilidad de recursos naturales, etc., que debemos aprovechar para desarrollar nuestro municipio con mayor celeridad y facilidad.

Asimismo, podríamos determinar potencialidades de la organización de la sociedad civil en el municipio, y las posibilidades de fortalecerla, consolidarla y desarrollarla, como base importante para facilitar el desarrollo municipal.

Otro aspecto que podemos definir es el potencial humano, la experiencia profesional y técnica de la población del municipio y sus posibilidades de utilizarla como potencial de desarrollo.

De igual manera podemos identificar fuentes potenciales de financiamiento tradicionales y no tradicionales, para la ejecución de la agenda de desarrollo local.

Las respuestas a las dos preguntas anteriormente citadas, sobre los potenciales de desarrollo del municipio, podemos sistematizarlas de la siguiente manera:

- Potencial minero
- Potencial agrícola
- Potencial energético
- Potencial forestal
- Potencial pecuario
- Potencial piscícola
- Potencial agroindustrial
- Potencial empresarial (Pequeña y microempresa)
- Potencial Turístico
- Potencial industrial
- Empresas de Servicios Municipales.
- Potencial profesional y técnico
- Potencial organizacional
- Potencial financiero, etc.

En dependencia del Municipio de que se trate, puede haber 1, 2, 3, 4 ó 5 potenciales de desarrollo, los que serían la base inicial para iniciar el proceso de desarrollo municipal.

Se recomienda que los potenciales de desarrollo sean ubicados en mapas, los que permitirán agilizar la toma de decisiones sobre la ubicación geográfica de los proyectos de desarrollo en el territorio municipal.

Identificación de Grupos Meta:

La siguiente etapa del proceso consiste en la identificación de grupos de pobladores, por lo general de escasos o limitados recursos económicos, con niveles de pobreza, alta y extrema pobreza; grupos de empresarios y productores que carecen de fuentes de financiamiento para mejorar sus sistemas de producción, grupos de pequeños empresarios que no cuentan con capital de trabajo; barrios, comunidades, y comarcas carentes de los servicios básicos elementales pero con abundante potencial agrícola o minero; quienes serán los receptores y beneficiarios directos de los programas, proyectos y acciones dirigidas de la agenda de desarrollo local.

La selección de estos grupos es un asunto complicado que debe iniciar con una propuesta del Concejo Municipal, la que debe ser analizada y discutida con el comité de desarrollo municipal, líderes comarcales y habitantes de las comunidades y barrios para que los grupos que se identifiquen como beneficiarios, sean verdaderamente aquellos que viven en condiciones que requieran de apoyo a través de programas y proyectos de desarrollo.

Los grupos meta de una agenda o plan de Desarrollo Económico Local, podrían ser entre otros los siguientes:

- Mujeres y niños en la ciudad y el campo que no tienen la posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas elementales, como alimentación, vestuario, salud y vivienda.
- Ancianos abandonados.
- Pequeños productores y microempresarios, que carecen de acceso a fuentes de financiamiento que les permitan modernizar sus sistemas productivos, elaborar productos de calidad y ser competitivos en el mercado. Este grupo meta identificado deberá disponer de ciertas maquinarias y equipos, experiencia en la elaboración artesanal o industrial de algún tipo de productos y cierta disciplina en el cumplimiento de sus obligaciones crediticias y/o fiscales.
- Pequeños pescadores y productores acuícolas, que no cuentan con los aperos mínimos indispensables para realizar sus labores, principalmente en aquellos municipios en los que la actividad de la pesca y la agricultura juegan un papel importante en la economía local.

- Jóvenes con conocimientos técnicos y profesionales que por falta de experiencia u oportunidades se encuentran en el desempleo.
- Pequeños productores agrícolas y ganaderos que estén ubicados en terrenos aptos para esas actividades económicas, principalmente en aquellos municipios en los que esas actividades son un importante potencial para el desarrollo local.
- Propietarios de fincas con terrenos de alta vocación forestal.
- Organizaciones y asociaciones de pobladores que impulsen acciones de fomento del desarrollo económico local.
- Otros.

Definición de Objetivos o Líneas estratégicas de Desarrollo:

Como cuarta etapa en el proceso de planificación del desarrollo económico local después de haber elaborado el diagnóstico municipal, identificado los potenciales de desarrollo y los grupos meta que serán prioritariamente beneficiados con los programas y proyectos de la agenda de desarrollo, procederemos a definir los objetivos o lineamientos estratégicos que deseamos alcanzar en un período de tiempo determinado. Es decir, en esta etapa se trata de establecer las políticas de desarrollo del municipio.

Trazar los lineamientos estratégicos, es establecer los ejes principales de trabajo, en orden de prioridades, que el equipo de gobierno, con el consenso de todas las fuerzas sociales, económicas y políticas, y en coordinación con todas las instituciones de gobierno central con presencia en el Municipio, así como organismos no gubernamentales y otras instituciones, define para su período de mandato, preferiblemente para períodos más amplios.

Para iniciar esta etapa se trabajará siempre con algunas preguntas directrices:

- ¿Cuál es la visión que tenemos del municipio a 10 años? ¿Cómo quisiéramos que sea nuestro municipio en el futuro inmediato?.
- ¿Qué es lo que se puede lograr y para qué?

Al responder estas preguntas obtendríamos los principales lineamientos estratégicos de la agenda o plan de desarrollo municipal.

Los lineamientos estratégicos, como programa político, logrado en consenso con todas las fuerzas del municipio, pueden estar enmarcados en los siguientes ejes fundamentales:

- Promover el desarrollo económico y la creación de empleo permanente en el Municipio.
- Promover y facilitar un proceso de reconversión industrial en todas las empresas existentes en el Municipio, particularmente en pequeñas medianas y microempresas.
- Facilitar la creación de nuevas empresas agrícolas y agroindustriales en el Municipio.
- Impulsar la creación de cadenas productivas municipales o intermunicipales, desde la extracción de la materia prima hasta la elaboración del producto final.
- Fomentar el aumento de las áreas sembradas con productos agrícolas, particularmente de granos básicos y de productos agrícolas para uso industrial, y facilitar la tecnificación de dicha producción, para aumentar la productividad de la misma.
- Promover el cultivo de productos agrícolas no tradicionales, tanto para el consumo interno, como para la exportación.
- Impulsar el desarrollo de la infraestructura productiva, como base importante e incentivadora del incremento de la inversión privadas en el municipio.
- Promover la creación de zonas francas y empresas maquiladoras.
- Proporcionar a los productores información sobre fuentes de financiamiento, y sobre políticas de comercialización con el sector de comerciantes del municipio.
- Promover el desarrollo de la ganadería, la pesca, la camaronicultura, etc.
- Mejorar los niveles de calidad de vida de la población, dando prioridad a los habitantes de los asentamientos urbanos y rurales de mayor pobreza.
- Mejorar la prestación de los servicios municipales.

- Mejorar la calidad de los servicios básicos en salud, educación, seguridad social, etc.
- Ampliar la cobertura de la red de agua potable, hasta estos sectores de la población.
- Ampliar la cobertura del servicio de energía eléctrica.
- Propiciar la democracia participativa, procurando la integración de los concejales, los grupos de vecinos, y toda la comunidad, a las tareas de promoción del Desarrollo Económico Local.
- Fortalecer el comité de desarrollo municipal, al que deben estar integrados todos los sectores de la vida política, económica y social del municipio.
- Fortalecer los comités de desarrollo comarcales, en los que deben estar integrados todos los representantes de las diferentes comunidades rurales del municipio.
- Constituir y consolidar el comité interinstitucional con todas las delegaciones de instituciones del gobierno central.
- Crear el comité de emergencia del municipio.
- Fortalecer la asociación de auxiliares del Alcalde, como forma de garantizar una vinculación más estrecha de la población con las autoridades de gobierno local.
- Promover la creación de asociaciones de productores, comerciantes, y otras formas de organización de la sociedad civil.
- Implementar mecanismos para mejorar la efectividad en la realización de los cabildos y asambleas populares, y ordenar su calendarización periódica.

Otros Ejes:

- Fortalecer la Asociación departamental de Municipios, con la finalidad de prestarse colaboración, intercambiar experiencias, y realizar programas y proyectos de desarrollo conjuntos.
- Mejorar la situación de grupos meta. Es decir, focalizar aquellos grupos o sectores de la población, que por su situación de pobreza y extrema pobreza, son muy vulnerables, y por tanto deben ser los

beneficiarios directos, de la ejecución de una agenda o plan de Desarrollo Económico Local que genere empleos estables para esos grupos desde su fase inicial.

- Mejorar los mecanismos de administración del gobierno municipal, regulando esta actividad y definiendo funciones a los integrantes del aparato administrativo. Debe para ello, además elaborarse planes de trabajo por direcciones o áreas de la administración municipal.
- Mejorar las finanzas municipales, por medio de una justa y eficaz aplicación del plan de arbitrios municipales.
- Aportar posibles soluciones/alternativas a los problemas más urgentes de la municipalidad, sin cuya solución sería imposible iniciar un proceso de Desarrollo Económico en el municipio, organizado desde el gobierno local.

La definición de los objetivos y lineamientos estratégicos, debe ser el punto de referencia para la definición de los diferentes programas y proyectos de desarrollo, como siguiente etapa del proceso de planificación.

Programas de Desarrollo:

Los objetivos o líneas estratégicas trazadas, son la base para la definición de programas de desarrollo. Dado que la realización de los mismos requiere de la ejecución de un conjunto de acciones, los programas y proyectos, éstos conforman los instrumentos que utilizamos para intervenir o actuar sobre la realidad actual del municipio y conseguir los objetivos o líneas estratégicas que nos hemos planteado.

Una agenda o plan de Desarrollo Económico Local está constituido por programas dirigidos a enfrentar temas generales o a materializar un objetivo estratégico. Dichos programas a su vez se organizan en torno a proyectos específicos o actividades muy particulares, cuyo propósito es contribuir a la realización de un aspecto importante del objetivo estratégico.

La idea de formular programas en base a objetivos estratégicos, consiste en abrir un canal de comunicación entre la realidad actual que nos presentan los datos del diagnóstico y la realidad deseada para nuestro municipio en los próximos años.

Es decir, encontramos una situación reflejada en el diagnóstico e incidimos sobre ella para transformarla o cambiarla en un período de tiempo determinado a través de la implementación de programas y proyectos.

Veamos cómo podríamos formular programas en base a los objetivos estratégicos trazados:

Al objetivo estratégico de impulsar la creación de cadenas productivas, corresponderían los siguientes programas:

- Programa de fomento del cultivo de productos agroindustriales
- Programa de financiamiento del cultivo de productos destinados a la agroindustria local.
- Programa de asistencia técnica y capacitación a productores agrícolas que suministran materia prima para la industria local.
- Programa de apoyo a la comercialización de productos agroindustriales elaborados en el municipio.
- Programa de apoyo a la creación de empresas agroindustriales en el municipio.

De esta manera quedan establecidas las áreas programáticas sobre las que debemos trabajar para lograr la creación de cadenas productivas en la agroindustria local, comenzando desde el cultivo hasta la comercialización de los productos agroindustriales que se elaboren en el municipio. La implementación de dichos programas permitiría establecer la cadena, aprovechar de manera industrial las materias primas que se elaboran, agregar valor a la producción agrícola, mejorar las condiciones de la comercialización de los mismos, generar empleos y riquezas al municipio, y alcanzar paulatinamente el objetivo planteado.

Pueden ser formulados tantos programas como sea necesario para la realización de los objetivos estratégicos, de manera que alrededor de los restantes objetivos o Líneas estratégicos presentados en el inciso anterior de este documento, podrían formularse programas.

El orden de prioridades en la implementación de los programas, puede estar en correspondencia con los niveles de urgencia en la solución de los problemas del municipio, o a lo que decidan los actores que participaron en la elaboración de la agenda de desarrollo y su implementación.

Claramente se observa una diferencia entre los programas, planes o agendas de desarrollo y los proyectos.

En la agenda se plantean objetivos de carácter global, alcanzables en el mediano y largo plazo, tres, cinco o diez años. Mediante los programas se definen objetivos más específicos, que pueden ser logrados en el mediano plazo, por ejemplo uno o 2 años. En los proyectos, se fijan objetivos aún más específicos alcanzables en el corto plazo, por lo general menos de un año.

En el siguiente cuadro tratamos de ilustrar la diferencia entre, plan o agenda de desarrollo, el programa y el proyecto.

Acción	Instrumento	Instrumento Específico
Planificación	Plan o Agenda	Plan para el mejoramiento social y económico del Barrio X
Programación	Programa	Programa de Salud Programa de Vivienda Económica
Proyección	Proyecto	Proyecto de Letrinas Proyecto de Agua Potable Proyecto de Construcción de Muebles Proyecto de producción de bloques

Los programas están estructurados en base a proyectos específicos, en un orden tal que permitan mediante su ejecución el logro del objetivo o los objetivos estratégicos de los cuales se derivan.

Un programa, por ejemplo; el de apoyo a la creación de microempresas agroindustriales en el municipio citado anteriormente; podría estar estructurado en base a los siguientes proyectos:

- Proyecto de cultivo de 1,200 manzanas de Yuca para uso industrial.
- Proyecto de capacitación a 300 productores de Yuca sobre técnicas de manejo de plantaciones de Yuca en la Comarca X.

- Proyecto de instalación de un centro de acopio y comercialización de Yuca fresca.
- Proyecto de Instalación de una Planta Procesadora de Yuca para la producción de Almidón.
- Proyecto de instalación de un puesto de venta de almidón y harina de yuca en la ciudad X.

Todos esos proyectos al ejecutarse permitirán la realización del programa; sin embargo, existe uno de ellos que se considera el estratégico, ya que su implementación crearía condiciones para la ejecución de los restantes y agilizaría la realización del objetivo estratégico.

Después de definir los programas de desarrollo, la siguiente etapa en el proceso de planificación es la identificación y priorización de proyectos estratégicos, en el marco de los programas definidos en la agenda o plan de desarrollo.

Identificación de Proyectos Estratégicos:

La identificación de los proyectos estratégicos en el marco de un programa de desarrollo o de toda la agenda de desarrollo local, como siguiente etapa del proceso de planificación, consiste en seleccionar aquellos proyectos, que dinamizan o aceleran la materialización del programa, creando condiciones para la ejecución exitosa de los restantes proyectos que lo conforman.

De igual manera, los proyectos considerados estratégicos contribuyen de una manera más directa a la realización de los objetivos planteados en la agenda de desarrollo. La definición de los proyectos estratégicos obedece a las condiciones concretas de cada municipio, sus potencialidades, problemas y necesidades.

En el caso específico del municipio de Masaya, que elaboró su agenda o plan de desarrollo socioeconómico para los años 1996-2000, con apoyo del programa de cooperación de la Fundación Friedrich Ebert; una de las líneas estratégicas definidas es la siguiente: *Fomentar la creación de cadenas productivas desde el cultivo y producción de materia prima, hasta la elaboración y comercialización del producto final.* Uno de los programas derivados de ese objetivo estratégico es el *Programa de*

reactivación del cultivo de Yuca y su procesamiento industrial, el cual está estructurado en base a los siguientes proyectos específicos:

- Proyecto de financiamiento del cultivo de 1,200 manzanas de Yuca en la comarca Las Flores y sus alrededores.
- Proyecto de capacitación, asesoría y asistencia técnica a los pequeños productores de Yuca.
- Instalación de Planta Procesadora de Yuca para la producción de almidón en la comarca Las Flores, Masaya.
- Proyecto de apoyo a la comercialización del almidón y harina producida en la Planta Las Flores, Masaya.

Todos estos proyectos en su momento conformaron el programa; sin embargo, no todos eran considerados estratégicos en función del logro del objetivo de fomentar la creación de cadenas productivas desde el cultivo y producción de materia prima, hasta la elaboración y comercialización del producto final.

En el municipio de Masaya, con apoyo de diferentes organismos, entre ellos la Fundación Friedrich Ebert que impulsó un programa de fomento del Desarrollo Económico Local en esa localidad, considerando la fertilidad de los suelos del municipio y su idoneidad para el cultivo de la Yuca, la experiencia de los habitantes de la comarca Las Flores en el cultivo de Yuca, así como en la elaboración de Almidón de Yuca con técnica artesanal, se determinó que el proyecto estratégico del programa era la instalación de la Planta Procesadora de Yuca para la producción de Almidón. El Instituto Austríaco de Cooperación Internacional (IIZ), motivado por esas condiciones ventajosas decidió financiar la ejecución del proyecto, el cuál actualmente se encuentra en su fase de consolidación.

La instalación de la planta procesadora de Yuca, como proyecto estratégico de uno de los programas del plan de desarrollo del municipio de Masaya, desde sus inicios ha incentivado la ejecución de los restantes proyectos. El proyecto de capacitación a los productores de Yuca de la zona incentivó el proyecto de financiamiento al cultivo de la misma, también se inició la formalización del proceso para suministrar créditos a los pequeños productores de Yuca en donde participan inversionistas privados, instituciones no convencionales de crédito como FAMAGRO y otros.

Como podemos observar los restantes proyectos han sido implementados casi de forma paralela al de instalación de la Planta, que como proyecto estratégico en su momento, tuvo efectos muy dinámicos para acelerar la realización del programa y por ende del objetivo estratégico del plan de desarrollo de Masaya.

Además es importante señalar que derivado del proyecto de la instalación de la planta procesadora de Yuca fue necesario la introducción de aproximadamente 1.5 kilómetros de tubería de agua potable, energía eléctrica y la creación de fuentes de empleos temporales, lo que ha beneficiado a los habitantes de la zona y ha convertido a este proyecto estratégico en un proyecto integral.

En los municipios que elaboran agendas de desarrollo, pueden existir tantos proyectos estratégicos como se estime conveniente para fines de ejecución de programas de desarrollo, atendiendo siempre a sus efectos dinamizadores.

Los proyectos estratégicos, una vez identificados, deben ordenarse por lo menos en un banco de proyectos, en forma de perfil para su posterior formulación una vez puedan ejecutarse o conseguirse los fondos para su ejecución.

Finalmente quisiéramos hacer referencia a algunos elementos que deben considerarse a la hora de identificar y formular un proyecto:

El proyecto y su ejecución es un instrumento el cual permite superar, en un período de tiempo determinado, un problema o necesidad concreta de una comunidad, comarca o municipio, por tanto:

- El proyecto es parte de la estrategia.
- El proyecto es una propuesta que se hace en la actualidad para transitar hacia la situación deseada.
- El proyecto debe tener un foco o aspecto muy preciso sobre el que intervendrá.
- Los logros que resulten del proyecto contribuirán a la superación del problema inmediato.

Elementos del Proyecto:

Hacer un proyecto implica transitar un camino que tiene secuencias lógicas. Existe un conjunto de pasos elementales que deben darse para optar a una formulación útil, el cual puede estar definido a nivel de idea, perfil, prefactibilidad y factibilidad. (Ver guía de perfiles de proyectos anexo).

De estas secuencias se pueden destacar:

Los Objetivos:

Los objetivos del proyecto deben cumplir algunas condiciones básicas que les brinden validez. En primer término existe una direccionalidad, dimensionalidad y alcance o amplitud, en que debe insertarse el objetivo.

Hablamos de una dirección estratégica, cuando el estado de situación que se pretende alcanzar en el largo plazo, implica una transformación definitiva de la situación actual. Esta dirección apunta y define lo que «debe ser» del municipio o comarca: es la imagen - objetivo.

El objetivo del proyecto en una amplitud específica o inmediata, corresponde a lo que se pretende lograr en un plazo cercano. Apunta a resolver la causa directa que da origen al problema detectado, expresa una meta cuantificable. Su formulación implica la definición de acciones que señalan la superación del problema, por ejemplo: «aumentar», «mejorar», «disminuir», etc.

Resultados del Proyecto:

Los objetivos inmediatos suponen productos concretos o resultados esperados de las actividades del proyecto. Estos deben ser coherentes con los objetivos, especialmente en lo relativo a la cantidad y calidad de los mismos. La consistencia entre el objetivo propuesto y los resultados que se esperan obtener, definirá el éxito del proyecto.

Los productos del proyecto deben estar planteados como indicadores que permitan verificar la real incidencia de las actividades, por ello su formulación corresponde hacerla como actividades ejecutadas.

Si los objetivos son formulados como indicadores verificables, cuantificables, se podrá tener una visión clara al momento de hacer evaluación de resultados.

Las actividades del proyecto:

Alcanzar los resultados o productos inmediatos implica programar una secuencia organizada de paso que conduzcan a concretar los resultados y objetivos proyectados.

La formulación de las actividades del proyecto debe sintetizar sólo las acciones principales o aquellas que son imprescindibles para alcanzar los resultados, es decir generalizándolas en etapas. Esto equivale a agrupar las actividades detalladas de naturaleza común, destacando los resultados intermedios que se desean conseguir.

La evaluación:

La evaluación de los resultados y objetivos significa definir algunos criterios de satisfacción o éxito expresados como cambios cualitativos, pero además tal como se dijo, deben existir indicadores cuantitativos.

Ambos entregarán información que permitan cotejar los verdaderos resultados que se han conseguido en torno a los objetivos propuestos.

Principales características de la evaluación:

- Debe asegurar la realización de todas las actividades y resultados del proyecto dentro de los plazos de tiempo programados.
- Debe permitir ajustar los costos programados, asegurando la rentabilidad del proyecto.
- Debe lograr los objetivos que nos hemos propuesto con la realización del proyecto.

Las etapas del proceso de planificación que hemos analizado en este capítulo, nos suministrarán todos los insumos y toda la información para elaborar la agenda de desarrollo del municipio. Dicho proceso podría ser iniciado o facilitado por el gobierno municipal.

Sin embargo, mientras transcurra el proceso deben irse creando condiciones para la concertación de las diferentes fuerzas sociales, económicas y políticas del municipio que organizadas en el comité de desarrollo municipal o en otras estructuras de fomento del desarrollo local participarán en su implementación.

Como resultado del proceso de planificación se obtiene lo que se conoce como Plan de Desarrollo Municipal, o Plan Estratégico.

5.3 Mecanismos de concertación para el Desarrollo Local

La viabilidad de una agenda de desarrollo económico local, depende en gran medida de la concertación de voluntades que se logre con esta organización. Por lo tanto, es necesario construir los grupos dentro de todos estos sectores, con los que se van a establecer acuerdos o compromisos de forma concertada.

En este capítulo se mostrarán desde diferentes ángulos y puntos de vistas, las concertaciones que pueden establecerse dentro del marco del proceso de elaboración, ejecución y control del Plan para el Desarrollo Económico Local.

Cuando se va a realizar un proyecto lo más importante para lograr el éxito es que las personas involucradas no sólo se entusiasmen con él, sino que ejecuten acciones específicas para su realización y para ello, son necesarios los acuerdos o los compromisos a fin de realizar las acciones que se determinen.

El Desarrollo Económico Local es un fenómeno complejo, en el que intervienen actores, organizaciones e influencias de diversos ámbitos y características. Su éxito o fracaso, depende fundamentalmente, de los acuerdos concertados entre el conjunto de agentes que influyen en un proceso de esa naturaleza.

Estos acuerdos se establecen en torno a intereses compartidos que difícilmente podrían alcanzarse de forma individual o en el mejor de los casos, se obtendrían resultados, de menor importancia.

Lo primero a tener presente es que una concertación es viable cuando responde a una necesidad. El segundo punto, que se deriva del primero, es que una concertación se consolida cuando proporciona beneficios a todos los que la integran. Beneficios que tienen que ser atractivos para cada una de las entidades que participan en ella, en función de sus intereses particulares. Entonces, al producirse el punto de convergencia de estos intereses, se provoca un impacto positivo en el desarrollo global del municipio.

Condiciones para Acuerdos Concertados:

Una de las condiciones que debe cumplir la concertación para tener éxito, es que debe satisfacer dos grandes requerimientos en su actuación:

- Desarrollar identidad y Apropiación; que los actores se identifiquen y se apropien de los retos, tanto individual como colectivamente.
- Racionalización de Recursos; conlleva una disminución de costos de las actividades y/o acciones respectivas

Las posibilidades de éxito, se potencian en la medida que la satisfacción de estos dos requerimientos, se elaboren cuidadosamente.

Factores de los Acuerdos Concertados:

Por otra parte, también se necesita tener presente que se actúa en un territorio donde existen factores que influyen y/o condicionan el funcionamiento de los mismos.

Algunos de estos factores son de origen y naturaleza municipal, y otros son impactos provocados desde nivel regional, nacional o internacional. En el caso de las concertaciones para llevar a cabo un Plan de Desarrollo Económico Local, los factores del entorno operan continuamente.

Pasos para establecer acuerdos:

Existen diferentes formas para llegar al establecimiento de una concertación, una de las formas más completa es la que se inicia con la definición y clasificación de los problemas y formas de negociarlo hasta dejar estructurada una organización apropiada:

- Clasificación de los problemas y negociación
- Distribución de roles y funciones
- Estructura y operativización

Clasificación de los problemas y negociación.

Dado que los problemas que enfrentan las comunidades con respecto al desarrollo económico local son altamente complejos, lo más probable es que sean vistos de diferente manera por los miembros que suscribirán los acuerdos de concertación.

Cada organismo o institución, identifica su actuar como el más importante, lo primero consiste en ponerse de acuerdo en el orden de importancia o prioridad de los problemas a resolver.

Una vez identificado los principales problemas, se tratará de acordar qué aspectos de los problemas se van a atacar, hasta qué grado de solución y con qué tratamiento.

Distribución de roles y funciones.

Completada la clasificación de los problemas y su tratamiento, se distribuyen los roles y funciones, de acuerdo a objetivos precisos y las actividades definidas para alcanzarlos. En este nivel suelen generarse fuertes tensiones, debido a la decisión sobre quién es el que manda.

Para resolver el problema del poder, el grupo de organizaciones necesita acordar cómo se hará la toma de decisiones, cuáles serán los mecanismos para resolver o mejorar los conflictos, cómo se distribuirá o compartirá el liderazgo. Esto requiere definir dos cosas:

- Los dominios de cada uno. Es decir, los ámbitos donde cada cual tiene más competencias.
- Los límites de su respectivo campo de acción. De este modo, cada integrante de la alianza tendrá una cuota de poder y de desarrollo de su sector en el transcurso del proceso.

Estructura y operativización.

Fijados los objetivos y las tareas que se desprenden de ellos, debe crearse una estructura; o sea, una organización interna adecuada a sus propósitos y sus recursos. Para lo cual se necesita definir:

- Personal idóneo para desarrollar esas tareas.
- Definir la Organización y Funcionamiento de las Estructuras. (Procedimiento, políticas, mecanismos de evaluación etc.)
- Definir las tareas y aportes de sus miembros.

Fines de las Concertaciones:

Existen distintos tipos de acuerdos concertados, según sus fines: resolver conjuntamente un problema, intercambiar información, compartir recursos, establecer relaciones de colaboración, etc. Su nivel de

«formalidad» dependerá de la naturaleza de los compromisos que establezcan sus integrantes entre sí.

Por lo tanto, resulta imprescindible tener claro el objetivo para el cual se establece ese acuerdo; su estructura y forma de operar tienen que ser acorde con el contenido que éste tenga. Los acuerdos pueden clasificarse en:

- Acuerdos de intercambio
- Acuerdos de coordinación
- Acuerdos de colaboración

Acuerdos para el intercambio.

En los acuerdos de intercambio, los lazos entre sus integrantes implican un grado de compromiso muy bajo, pudiendo entrar o salir sin afectar significativamente al conjunto de la alianza. Suelen ser «invisibles», ya que no necesitan de un espacio físico determinado.

Acuerdos para la coordinación.

La coordinación, como lo indica su nombre, se forma para aportar y obtener algo. Por lo tanto, la pertenencia a ella es más estable, y si una organización miembro se retira, la concertación se ve afectada. Los lazos que se establecen son formales. Estos acuerdos pueden ser con agentes del municipio o con agentes e instituciones que están fuera de éste.

Acuerdos para la colaboración.

Se construyen para hacer acciones conjuntas donde un miembro aporta al otro sin obtener beneficios directos. La pertenencia es estable, el retiro de un integrante es un asunto serio que puede provocar cambios sustantivos en la concertación e incluso su fracaso. Para operar, se establecen compromisos y procedimientos formales.

Los acuerdos de concertación se realizan entre y con:

- Instituciones Públicas.
- Empresarios y Productores.
- Organismos no Gubernamentales.
- Población organizada.

La Fundación Friedrich Ebert trabajó con algunos municipios para elaborar políticas de fomento al Desarrollo Económico Local, como parte de la concertación que se tiene que realizar en el municipio.

Propuestas de acuerdos para la promoción del Desarrollo Económico Local:

Los acuerdos pueden tener diferentes niveles de obligatoriedad, según el nivel y el grado de compromiso alcanzados pudiendo ser de carácter obligatorio o voluntario, según los acuerdos entre las partes, pudiendo ser normados por leyes, ordenanzas, convenios, contratos, compromisos, etc.

Las políticas concertadas entre el gobierno municipal y los diferentes sectores económicos y sociales del municipio, se pueden agrupar en:

Acuerdos para promover una utilización racional de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente.

- Creación de reconocimientos honoríficos a todas aquellas personas, empresas y organización que se destaquen en las tareas de protección de los recursos naturales y del medio ambiente.
- Elaboración de propuestas de incentivos para todos aquellos que contribuyan con inversiones y/o servicios para la protección, mejoramiento y restauración del medio ambiente.
- Acuerdos de coordinación para el control de la explotación de los recursos naturales, (autorización, marcaje, extracción, transporte y comercialización).
- Las personas que se beneficien con una concesión de explotación de recursos naturales, pueden comprometerse a entregar el 25% de la misma directamente al gobierno municipal.
- Los empresarios que realicen inversiones en el municipio, pueden comprometerse a realizar un estudio de impacto ambiental.
- El gobierno municipal se puede comprometer a elaborar un plan de ordenamiento territorial urbano y rural con especial énfasis en el manejo de los recursos naturales.
- Las empresas que ocasionan problemas de contaminación del medio

ambiente del municipio, se pueden comprometer en un corto plazo a eliminarlos.

Acuerdos para el Desarrollo Económico Local.

- Elaborar una política de incentivos fiscales y beneficios con el ánimo de promover el Desarrollo Económico, dirigido al fomento de las diferentes actividades económicas en el municipio.
- Rebajas en pago sobre el costo de la edificación o mejora de empresas.
- Rebajas o exoneración por un tiempo definido en el pago de impuestos de bienes inmuebles, matrículas, impuestos sobre ingresos y tasas por servicios a las empresas nuevas que se constituyan en el municipio.
- Establecimiento de una oficina de Desarrollo Económico Local que brinde información y atienda a los sectores productivos.
- Suministrar información sobre las diferentes organizaciones que brindan servicio de asistencia, asesoría técnica y capacitación.
- Suministrar información sobre las exportaciones, inversiones y ferias internacionales.
- Informar sobre los mercados preferenciales para los productos no tradicionales y productos artesanales.
- Las empresas, se pueden comprometer con el gobierno municipal a contribuir cumplidamente con sus aportes tributarios.
- El gobierno municipal, se puede comprometer a agilizar los trámites municipales necesarios para la legalización de las empresas y a otorgar los beneficios concertados.
- Los contribuyentes del IR pueden aportar el 10% del mismo al municipio, según lo establecido en la Ley de Justicia Tributaria y hacerlo deducible del pago a la DGI.
- Tratar de integrar las cadenas productivas de los diferentes sectores económicos del municipio.

Acuerdos para promover el Desarrollo Político del Municipio.

- Se tratará de promover, fomentar e incentivar la creación de organizaciones complementarias y de apoyo al gobierno municipal,

para promover el desarrollo económico local, fortalecer la participación de la población, mejorar la prestación de los servicios e imprimir mayor eficacia en la gestión municipal, así como de promover y estimular la relación permanente de las autoridades y ciudadanía, y definir mecanismos de funcionamiento en las diferentes estructuras de participación.

- Agilizar la creación y legalización de las diferentes formas de organización de la sociedad civil, como asociaciones de pobladores, sectoriales, culturales, gremiales, deportivas, profesionales y otras.
- Promover la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales sea de forma individual o colectiva a través de la promoción de la organización de la comunidad en aquellas obras que de manera directa les beneficien.
- Los pobladores que de forma organizada se integren en la ejecución de obras y proyectos que los beneficien podrán tener rebajas en el pago de las contribuciones especiales, dándose prioridad a los proyectos que cuenten con mayor participación y aportes de los beneficiarios.

Acuerdos Sociales:

Se trata de promover la inversión social y de desarrollo humano.

- Participación de la población en la formulación, gestión, ejecución y seguimiento de obras y proyectos sociales.
- Priorización a los sectores más desprotegidos: niños, mujeres, ancianos.

Todas las personas que se dediquen a actividades que tengan como finalidad promover en sus respectivos municipios el desarrollo social relacionado con la educación, la salud, humanitarios y de viviendas de interés social podrán tener un trato preferencial en pagos de impuestos y/o tasas.

El proceso de Desarrollo Económico Local, inicia con la fase de organización de todas las fuerzas del municipio, continúa con la planificación, en la que se definen las líneas estratégicas, objetivos y metas de desarrollo y se define el banco de proyectos de desarrollo del municipio.

Para garantizar el éxito del proceso en la implementación de la agenda de desarrollo elaborada en la fase de planificación, el proceso debe continuar con la fase de concertación, la que tiene como propósito alcanzar acuerdos entre los diferentes actores y agentes del desarrollo local alrededor de la ejecución de los proyectos y alcanzar los objetivos y metas planificadas con amplia participación ciudadana.

Ante las limitaciones de recursos propios del municipio, principalmente en aquellos municipios de bajos ingresos, la implementación de la agenda de desarrollo requiere de otras fuentes de financiamiento. El proceso no finaliza con la concertación. De manera paralela a las actividades descritas anteriormente, debe impulsarse un amplio programa de gestión de recursos que permitan la materialización de los objetivos y metas programados en la agenda. Dicho Programa de gestión debe centrarse en la búsqueda y consecución de las fuentes de financiamiento necesarias para hacer realidad el Plan de Desarrollo. De ese aspecto nos ocupamos en el siguiente capítulo.

VI. Fuentes de Financiamiento del Desarrollo Económico Local.

6.1 Los Actores del Desarrollo Económico Local

Generalidades

Antes de iniciar el tema de las fuentes de financiamiento del Desarrollo Económico Local (DEL), se hace necesario abordar de manera general su concepto, los actores que participan en él, los roles de cada uno de ellos y su interrelación necesaria.

Como ya hemos podido observar en los capítulos anteriores, el Desarrollo Económico Local es el resultado de la interacción de diferentes actores y factores, que de una forma coordinada ejecutan acciones (cada cual en su ramo) en función de una meta común, la mejora sostenida de las condiciones de vida de los habitantes del Municipio o Región.

El DEL entonces no constituye un proyecto con una temporalidad definida, sino un proceso gradual y creciente, en donde sus actores ejecutan sus acciones de forma permanente en el territorio y debe a su vez también contener metas de corto, mediano y largo plazo.

Lo importante es visualizar la interdependencia de los actores que intervienen, es decir que el DEL no es responsabilidad exclusiva de uno o de varios, sino que cada uno de ellos ocupa una función que tiene repercusiones directas o indirectas en otro(s) y en el territorio.

Esquema No. 1

Principales Actores del Desarrollo Económico Local

Departamento - Región



Con relación a los actores involucrados en el DEL, la GTZ establece dos niveles (macro, meso y mecanismos transversales) de intervención, el esquema siguiente resume el campo de competencias de cada nivel y mecanismo establecido:

Tabla No. 1

Niveles, instancias y campo de competencias en apoyo a las PYMES en Nicaragua

	Instancias	Entidades	Campo de Competencias
NIVEL MACRO	<ul style="list-style-type: none"> • GOBIERNO CENTRAL • ASAMBLEA LEGISLATIVA • GOBIERNOS LOCALES 	<ul style="list-style-type: none"> • MIFIC • MAG FOR • MITRAB • Municipios 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo al sector privado para el aprovechamiento de oportunidades en mercados internacionales • Promoción de Inversiones. • Impulso de la Productividad, eficiencia y competitividad de cadenas y enclaves intersectoriales. • Transferencia de tecnología. • Capacitación Gerencial. • Formulación de políticas, planes y estrategias de desarrollo agropecuario. • Legislar: marco normativo. • Autonomía política, administrativa y financiera. (Art. 176, 177 de la Constitución)
NIVEL MESO	<ul style="list-style-type: none"> • GREMIALES: <ul style="list-style-type: none"> - Cúpula empresarial - Sector MIPYME • ONGs, Fundaciones, Cooperativas de Ahorro y Crédito, Instituciones sin fines de lucro. • Bancos y Financieras (Sector Privado). • Centros privados educativos y de formación. • Información y tecnología. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cámara de Industria de Nic. (CADIN) • UNIPYME • CONAPI • FAMA • ACODEP • FINCA • FINDE • FACS • FOMYPE Federación de Organismos privados de apoyo a la PYME. • Banca comercial privada y estatal financieras Almacenes de depósitos. Nd. 	<ul style="list-style-type: none"> • Representar y defender los intereses de los asociados. • Elevar el nivel tecnológico y la calidad de los bienes producidos. • Canalizar recursos. • Oferta de servicios crediticios, especializados en contados casos, no regulados por la superintendencia. • Oferta de servicios técnicos: capacitación asesoría empresarial, asistencia técnica, investigación. • Oferta de servicios a la microempresa del agro. • Promoción, desarrollo y profesionalización de las instituciones de apoyo a la MYPE. • Oferta de servicios financieros diversos bajo la supervisión de la superintendencia.
MECANISMOS TRANSVERSALES	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo - Puente • Grupo PYME • Comité Nacional de Competitividad y Desarrollo Sostenible 	<p>Carácter: Mecanismo no institucionalizado, integrado a iniciativa de: un programa y 2 agencias de cooperación, 2 ONG's, 1 institución de formación; integra además, a título personal, consultores y funcionarios públicos.</p> <p>Mecanismo no institucionalizado que agrupa: MIFIC, FOMYPE (Federación de ONG) y gremios empresariales (INDE).</p> <p>A iniciativa de la Vice – Presidencia de la República; reúne sector público y privado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar un proceso de convergencia entre instancias de apoyo al sector. • Analizar, proponer e impulsar en forma descentralizada proyectos de desarrollo integral a nivel nacional.

Fuente: Adaptado del documento: *La Promoción a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en América Central. Instituciones, Políticas e Instrumentos de Fomento en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). 1999.*

A continuación veremos los roles de los principales actores que participan en el Desarrollo Económico Local.

Los Gobiernos Municipales

Tienen un rol importante, mediante la generación de ambiente favorable y de asumir el liderazgo en el municipio para la articulación de esfuerzos y factores tanto internos como externos.

La Ley 40 y 261 establece en el Arto. 2 p3, que *“Cualquier materia que incida en el desarrollo socioeconómico de la circunscripción territorial de cada Municipio, y cualquier función que pueda ser cumplida de manera eficiente dentro de su jurisdicción o que requiera para su cumplimiento de una relación estrecha con su propia comunidad, debe estar reservada para el ámbito de competencias de los mismos municipios”*, de igual manera el Arto. 6, establece que *“Los Gobiernos Municipales tienen competencia en todas las materias que incidan en el desarrollo socioeconómico y en la conservación del ambiente y los recursos naturales de su circunscripción territorial”*,

Algunas de las acciones en el marco de estas competencias en las que Gobierno Municipal puede tener incidencia, son las siguientes:

- ***La creación de un entorno municipal favorable para el establecimiento y desarrollo de iniciativas productivas.*** En realidad cuando se habla de la creación de condiciones favorables en el municipio, implica un inventario considerable de aspectos intangibles fundamentalmente. En concreto implica la implementación de acciones pequeñas y grandes, en donde participan los diferentes actores locales y van por ejemplo desde el manejo de una agenda abierta por parte del gobierno municipal, hasta la planificación e implementación de estrategias de fomento al sector productivo en el municipio.

Es importante dejar claro que en lo concerniente a la motivación para el establecimiento de nuevas iniciativas productivas, no se refiere exclusivamente a grandes inversiones de origen nacional o extranjeras. Evidentemente estas representan un papel muy importante y pueden generar un cambio considerable en las condiciones de vida de los pobladores de un municipio. Sin embargo, estas inversiones sobre todo las de origen externo, son menos numerosas, dependen de condiciones

nacionales (riesgo país) y requieren de una participación más activa del Gobierno Central que de los Gobiernos Locales o Regionales.

Es recomendable empezar por fomentar lo que está más cerca o dentro del territorio. Es decir, en la identificación de oportunidades de inversión de manera conjunta con los actores presentes en el municipio y posteriormente promoverlas dentro y fuera del territorio. Estas oportunidades de igual manera, no solamente constituirán grandes establecimientos industriales o agroindustriales, sino también pequeños negocios que contribuyen a llenar la brecha de la demanda local de determinados productos o que complementan los requerimientos de materia prima de empresas locales y que permitan la creación de redes locales.

En Nicaragua al igual que en América Latina, la mayor parte de las empresas existentes se encuentran en la categoría de MYPIMES y estas constituyen las principales generadoras de empleos.

Diversos estudios sobre la participación de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en América Central, plantean que el parque empresarial en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua está compuesto, casi enteramente, por MIPYMEs. A continuación veremos un análisis comparativo del peso de las MIPYMEs en las economías de algunos países centroamericanos:

Tabla No. 2

Participación de las MIPYMEs en las Economías de algunos países Centroamericanos (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua)

Crterios	Indicador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Participación en el parque empresarial.	No. de establecimientos	95.9%	82.9%	96.6%	96.7%
Aportación en términos de empleo productivo. ²¹	% de la PEA urbana ocupada en los sectores industria, comercio y servicios.	77%	S/D	S/D	86%
Contribución al PIB	% del PIB	24.4%	31%	18%	S/D
La MIPYME y el sector comercio.	Peso de las microempresas en el sector comercio.	70%	63%	42.5%	62.5%
El peso de la microempresa dentro del universo de la MIPYME	No. de empresas	96%	83%	97%	97%
	Empleos Generados en el sector MIPYME	72%	35%	81%	77%

Fuente: *La Promoción a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en América Central. Instituciones, Políticas e Instrumentos de Fomento en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). 1999.*

Lo anterior pone en evidencia la importancia que tienen las MIPYMEs en las economías nacionales y por ende en las locales desde cinco diferentes perspectivas. El repunte de este sector, en gran medida ha sido desarrollado por esfuerzo propio. Los Gobiernos Locales tienen un rol muy importante en la implementación de acciones de promoción, fomento y establecimiento de alianzas público – privadas.

Otros elementos más específicos en los que el Gobierno Local tiene un rol importante, pero en que intervienen otros actores (universidades, instancias gubernamentales y no Gubernamentales, gremios, etc.), siempre en el marco de la creación un entorno favorable para el DEL, son las siguientes:

²¹ Por otro lado este mismo estudio encontró que el peso relativo de la gran empresa, con el 1.5%, el 0.6% y el 0.1% de los establecimientos emplea al 23%, el 15.5% y el 14% de la PEA urbana ocupada en los 3 sectores mencionados, en El Salvador, Guatemala y Nicaragua respectivamente.

- **Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana.** Una municipalidad que rinde cuentas claras a sus pobladores en forma continua, que consulta y concerta con sus pobladores aspectos relativos al desarrollo del municipio y que promueve la coordinación con las diferentes instancias público y privadas en el nivel local y supramunicipal, genera condiciones favorables para el establecimiento de un ambiente local colaborativo y sinérgico, de confianza y por ende de liderazgo, los cuales constituyen elementos fundamentales de la construcción de “Capital Social²²” y en consecuencia del DEL.

La Tabla siguiente, brinda un panorama del grado de confianza de diferentes actores que intervienen en el territorio:

²² John Durston, plantea como Capital Social el Conjunto de Normas, Instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, en las comunidades y en la sociedad en su conjunto. Artículo “Construyendo Capital Social Comunitario”, Revista de CEPAL 69. Santiago de Chile, Diciembre de 1999. Por otro lado Steven N. Durlauf y Marcel Fafchamps, en el Libro Capital Social, enfatizan en que la existencia de instancias organizadas e instituciones en la localidad, no implica necesariamente Capital Social, sino la articulación de estas en función de acciones concretas de promoción del DEL.

Tabla No. 3

Balance de instituciones que intervienen en la creación de un entorno favorable al DEL

Institución	Criterios							
	Capacidad de Respuesta	Confianza	Participación	Rendición de Cuentas	Unidad/Resolución de Conflictos	Respeto	Honestidad y Equidad	Capacidad de Sensibilización y escuchar
Municipalidades y Gobiernos Locales	—	—	—	—	—	—	—	—
Colegios	—	—	—	—	—	—	—	—
Servicios de Salud	—	—	—	—	—	—	—	—
Policía	—	—	—	—	—	—	—	—
Políticos	—	—	—	—	—	—	—	—
Bancos	—	—	—	—	—	—	—	—
Empresa Privada y Comercio	—	—	—	—	—	—	—	—
Negocios y Prestamistas	+	+	—	—	—	—	—	—
ONGs de Servicios de entrega	—	+	—	—	—	—	—	—
ONGs de Emergencias	+	+	—	—	—	+	—	—
Organizaciones Religiosas	+	+	—	—	—	+	+	+
Comunidad y Organizaciones de Base	+	+	+	+	+	+	+	+
Lideres Locales	+	+	—	+	+	+	—	+
Familia	+	+	—	+	—	—	—	+

Fuente: VOICES OF THE POOR. *Crying Out for Change*. WORLD BANK 2000. Deepa Narayan, Robert Chambers, Meera Kaul Shah, Patti Petesch. Traducción Libre.

Dicha tabla constituye el resultado de un estudio elaborado por el Banco Mundial, consistente en recopilar los puntos de vista, experiencias y aspiraciones de más de 20 mil pobres (hombres y mujeres) de 23 países en todo el mundo. Un rating positivo, implica que la mayoría de las respuestas fueron positivas, y un rating negativo implica que la mayoría de las respuestas fueron negativas, los espacios en blanco implica que los criterios no eran aplicables o que no habían suficientes datos.

- Fortalecimiento de la asociatividad intra e intersectorial de las iniciativas productivas. La asociatividad es un elemento básico para

el desarrollo para la optimización de diferentes etapas del proceso de productivo de las iniciativas locales medianas y pequeñas fundamentalmente, en donde las municipalidades pueden asumir un rol promotor y facilitador.

En la etapa de producción, permite un mejor posicionamiento para la adquisición de insumos, materia prima, acceso a crédito, transferencia de tecnologías, etc.

Por otro lado, en la etapa de procesamiento o de agregación de valor, permite el desarrollo de acciones como la mejora y estandarización de la calidad de los productos, el establecimiento de marcas territoriales, un mayor acceso a mejores mecanismos de asistencia técnica y transferencia tecnológica, etc.

En la etapa de comercialización, permite el diseño de estrategias conjuntas de almacenamiento, aprovechamiento de ventanas comerciales, acceso a mejores mercados y precios mediante la negociación de mayores volúmenes de producción.

La asociatividad entonces es clave tanto en un sector en particular dentro de las diversas iniciativas locales, como entre sectores distintos en el municipio, dado que estas contribuyen al establecimiento de redes, la generación de un clima positivo en el nivel local, reducción de costos en el proceso productivo y por ende una mayor rentabilidad.

- Fomento al Establecimiento de Alianzas Estratégicas. En realidad el establecimiento de alianzas formales o informales Público – Público o Público-Privada, constituye un resultado de la generación de un clima de confianza y cooperación entre los diferentes actores locales. Las alianzas sirven para generar complementariedades entre actores que poseen o no metas en común, pero que juegan un papel para el desarrollo del municipio.

Las Alianzas Estratégicas, no solo se establecen a lo interno del municipio sino con otros actores del departamento o región.

Por ejemplo *las alianzas entre instancias públicas* (alianzas público-público), permiten la focalización de las acciones por parte de las instancias involucradas, de conformidad a sus roles o especialización, evita la difuminación de competencias, facilita la coordinación y por tanto la minimización de los costos para el ejercicio de sus funciones.

Por otro lado *las alianzas público-privadas* en el nivel local, son fundamentales para la implementación de estrategias y políticas de fomento al sector privado. Nuevamente este planteamiento asume mayor vigencia en el sector de las MIPYMES fundamentalmente, las cuales tienen mayor dependencia de las condiciones locales y adolecen naturalmente de mayores limitaciones para elevar de manera autónoma, su nivel de competitividad e impulsar procesos de capacitación e innovación tecnológica.

Fiszbein Ariel y Lowden Pamela²³ definen las alianzas estratégicas como una combinación de recursos y esfuerzos para perseguir un logro de carácter social. Los recursos pueden ser financieros o no financieros y el esfuerzo puede ser de índole estatal o no estatal. Las Iniciativas Conjuntas del sector público, las organizaciones no gubernamentales, proyectos de desarrollo rural y el sector privado, también entendidos como el sector gubernamental, empresarial y cívico.

- Implementación de acciones puntuales generadoras de sinergia, cooperación bajo un enfoque territorial y manteniendo la dimensión funcional de los sectores productivos. Un ejemplo clásico de acciones puntuales generadoras de sinergia, son las ferias de comercialización de productos locales. En este particular las municipalidades asumen el rol de promoverlas y organizarlas en conjunto con los actores involucrados.
- Coordinación con otros sectores (Universidades, Centros Técnicos, etc.).
- Promoviendo la concertación que implique la asunción de compromisos a cumplir el DEL es el resultado de la interacción de todos los actores, no de uno solo.
- ***Elaboración e implementación de una estrategia de fomento.*** La municipalidad en apoyo a las instituciones encargadas del fomento a las iniciativas empresariales en el municipio, debe liderar la elaboración de una estrategia de fomento a estas iniciativas. Estas estrategias de fomento, evidentemente deben elaborarse sobre la base de un

²³ Fiszbein Ariel, Lowden Pamela. *Trabajando unidos para un cambio. Las Alianzas público - privadas para la reducción de la pobreza en América Latina y el caribe.* México D.F. Instituto del Banco Mundial.

conocimiento claro de la situación actual del sector, sus problemáticas y potencialidades y con la participación activa de los involucrados.

En realidad una estrategia de fomento constituye un marco general, en donde descansan todas las acciones conducentes al fortalecimiento del sector en cuestión. Pero esta, no debe ser un enunciado de buenas intenciones y de sueños irrealizables, sino el resultado de un proceso coordinado entre los usuarios y los encargados de la implementación de las estrategias y acciones. Es decir que una estrategia de fomento, es en sí misma una declaración de compromisos concretos.

- ***Fomento de la capacidad empresarial a nivel territorial.*** La municipalidad no debe quedar al margen de la implementación de acciones de fortalecimiento de las iniciativas empresariales locales.
- ***Animación para el establecimiento de Empresas.*** Como ya se habló en el punto número uno del presente capítulo, para la realización de gestiones para el establecimiento de iniciativas empresariales en el municipio, es recomendable dirigir acciones hacia las micro, pequeñas y medianas empresas, que son las que más comunes en el territorio y generadoras de empleo productivo. La municipalidad debe efectuar acciones de mercadeo del municipio, es decir divulgar las ventajas comparativas y las políticas locales de fomento que hacen atractivo al municipio.
- ***Identificación de Potenciales y oportunidades de inversión.*** En el marco de las ventajas comparativas del municipio o territorio, esta la identificación de potenciales locales y oportunidades de inversión existentes pero que no han sido aprovechadas para futuras inversiones.
- ***Legitimación/institucionalización de organizaciones productivas.*** Las asociaciones productivas/empresariales locales, ya fortalecidas deben ser reconocidas y darle un tratamiento como sector clave en el municipio. Esto quiere decir en concreto que debe tomarse en cuenta en los procesos de concertación local, las consultas locales relativas a la gestión municipal y en las estrategias locales de desarrollo y de inversión municipal.

El Gobierno Central

La realización de acciones de fortalecimiento a los diferentes actores locales, en función del Desarrollo Económico Local, no es responsabilidad exclusiva de los Gobiernos Municipales, sino que en él intervienen los otros actores locales e instancias del gobierno central.

Por otro lado si bien el Gobierno Central no es el eje motor del DEL, este constituye un actor muy importante desde diferentes niveles de intervención.

En un primer nivel, implementación de políticas económicas encaminadas a la estabilidad macroeconómica, la elaboración de Políticas Públicas y Estrategias Nacionales de Fomento, propiciar una buena coordinación con el resto de poderes del estado, realización de acciones dirigidas a proporcionar mayores garantías en la tenencia de la propiedad, promover la formulación de leyes y decretos dirigidos al fomento de la inversión privada hacia sectores con potenciales de desarrollo, entre otros.

En un segundo nivel, se ubica la coordinación e implementación de acciones de fomento a través de las diferentes instituciones y programas de desarrollo. Entre estas acciones se encuentra la asistencia técnica, capacitación, promover la creación de fondos locales de crédito, promover el establecimiento de redes locales, contribuir en la identificación de mercados y ventanas comerciales, modernización y agilización de trámites para el establecimiento y operación de iniciativas empresariales, garantizar un sistema de información de precios actualizado y al alcance de los actores locales, promover, coordinar y asistir a los gobiernos locales en la realización de acciones conjuntas vinculadas al cumplimiento de sus atribuciones en particular aquellas relativas al DEL, etc.

Otro elemento de gran importancia en este segundo nivel, es la ejecución de inversiones públicas que generen efectos multiplicadores en la población y que favorezcan la inversión privada.

En el caso de Nicaragua para el sector de las PYMEs, se cuenta con una Política Nacional de Fomento, la cual recoge acciones prioritarias para el desarrollo de este sector que constituye el principal generador de empleos productivos en el nivel municipal.

Tabla No. 4

Acciones prioritarias de la Política de Fomento a las PYMES en Nicaragua

Información	Organización
<ul style="list-style-type: none"> • Crear un Centro de Documento de la PYME. • Establecer un Sistema Estadístico de Información de la PYME. • Promover diagnósticos sub-sectoriales y estudios de inteligencia competitiva. • Crear un sistema de Información Empresarial. • Promover la difusión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover redes, mesas de trabajo y mecanismos de coordinación. • Priorizar y propiciar el tema con la cooperación internacional. • Promover y propiciar el desarrollo de “cluster”.
Promoción de Calidad e Innovación	Mecanismos de Financiamiento
<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar un Programa Nacional de Consolidación de Mercados. • Difundir e informar los aspectos y servicios de calidad e innovación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el uso de tecnologías limpias. • Promover los programas de Cooperación Científico Tecnológica. • Apoyar las iniciativas de captación y colocación de mayores recursos para la PYME. • Propiciar la formación de fondos de inversión. • Apoyar las iniciativas legislativas para la Ley de Arrendamiento Financiero. • Difundir la información de servicios financieros. • Propiciar el desarrollo de actividades privadas de centrales de riesgo. • Evaluar la creación de un Fondo de Garantía.
Marco Regulatorio	
<ul style="list-style-type: none"> • Promover el marco legal para instituciones dedicadas a las micro - finanzas. • Revisar propuestas normativas para promover nuevos instrumentos financieros. • Revisar normas de Proyecto de Almacenes de Depósitos. • Revisar normas Proyecto de Ley de Adquisiciones y Compras del Estado. • Revisar los mecanismos de admonición temporal para perfeccionamiento activo. • Revisar la Ley de Auto despacho de Aduanas y las PYMES. • Revisar requerimiento para la formación de empresas. • Revisar formas empresariales con empresas unipersonales. • Revisar el proyecto de Ley para la Modernización de INATEC. • Revisar la Ley de Promoción de la Competencia. 	

Fuente: POLITICA DE FOMENTO A LAS PYMES. Dirección de Políticas a las PYMES. Ministerio de Fomento Industria y Comercio. Managua, Nicaragua. 2001.

El Sector Privado

En definitiva el sector privado es el más importante de los actores que intervienen en el DEL y constituye el principal receptor de las políticas nacionales y locales de desarrollo. Nuevamente aquí queremos destacar

el potencial las micro, pequeñas y medianas empresas en las economías locales: en cuanto al número de establecimientos, generación de empleos productivos, contribución al Producto Interno Bruto, etc.

Por su efecto dinamizador en la Economía Local, el impacto en la generación de ingresos tributarios al municipio y potencial contributivo de acciones sociales, hacen de las grandes inversiones una prioridad de gestión de los Gobiernos Locales, dificultando de esa manera la visualización e identificación de las MIPYMEs como parte activa e importante del sector privado local.

A continuación veremos la participación a nivel territorial de las PYMEs en nuestro país.

Tabla No. 5

Cantidad y participación de las PYMEs por Departamentos

Departamento	Empresas	Participación	Acumulación
Occidente			
Chinandega	15,201	9.56%	9.56%
León	13,892	8.74%	18.30%
Pacífico Central			
Managua	67,776	42.62%	60.92%
Masaya	12,211	7.68%	68.60%
Granada	5,518	3.47%	72.07%
Carazo	5,306	3.34%	75.41%
Centro Norte			
Matagalpa	9,526	5.99%	81.40%
Estelí	7,055	4.44%	85.84%
Jinotega	3,739	2.35%	88.19%
Nueva Segovia	3,180	2.00%	90.19%
Madriz	1,563	0.98%	91.17%
Centro Sur			
Chontales	4,601	2.89%	94.06%
Boaco	2,734	1.72%	95.78%
Río San Juan	475	0.30%	96.08%
Sur			
Rivas	3,209	2.02%	98.06%
Atlántico			
RAAS	2,055	1.29%	99.39%
RAAN	978	0.62%	100.00%
PAIS	156,019*	100.00%	

Fuente: POLITICA DE FOMENTO A LAS PYMEs. Dirección de Políticas a las PYMEs. Ministerio de Fomento Industria y Comercio. Managua, Nicaragua. 2001.

Las ONG's

En el caso de las ONG's, también existe un abanico de acciones como contribución al Desarrollo Económico Local. Estas acciones dependen evidentemente del perfil mismo de cada organización y contribuyen a llenar vacíos o debilidades en el cumplimiento de competencias tanto del Gobierno Central, como de los Gobiernos Locales. En ese sentido estas instancias, juegan un rol fundamental en el establecimiento de una base institucional conjunta con el resto de actores.

Esta instancia se encarga también de gestionar y canalizar recursos externos al territorio, a través de cooperación descentralizada y no descentralizada, a favor de los sectores productivos locales.

Identifica nuevos mercados y asesora sobre la comercialización de productos en el mercado nacional y externo y contribuye en el mejoramiento de la competitividad de los sistemas productivos locales.

En conclusión, las ONG's no desempeñan una función muy distinta al del Gobierno Central y los Gobiernos Locales, por lo que su rol está orientado a la generación de sinergia y la realización de acciones dirigidas en temas o campos específicos como por ejemplo medio ambiente, fortalecimiento institucional, servicios de asistencia técnica y capacitación, creación de fondos locales de financiamiento, entre otros.

Las Asociaciones de Municipios

Las asociaciones de municipios, constituyen mecanismos empleados por los gobiernos locales para la solución de problemas locales, sobre todo aquellos que superan la esfera local o que son comunes a todos o parte de los municipios asociados, de una forma cooperativa²⁴. También permite, una gestión más efectiva de la cooperación en general de una forma más directa hacia los municipios, así como apoyo del gobierno central.

²⁴ Ortega Hegg, Manuel y Navas Morales, Jorge en el Libro Nicaragua, Descentralización y Asociacionismo Municipal, señalan como uno de los antecedentes de asociacionismo municipal de mayor importancia en nuestro país, la fundación de la Asociación Nicaragüense de Municipios el 29 de Agosto de 1965 con 110 de los 145 municipios del país, la cual consta en La Gaceta, Diario Oficial, No. 25 del 11 de Febrero de 1966, obteniendo su personería jurídica el 25 de Marzo de 1966, según consta en La Gaceta, Diario Oficial, No. 71, a través del Decreto No. 1170, aprobado por el Congreso el 9 de Septiembre de 1965 y firmada por el Presidente René Shick, el 8 de Mayo de 1966.

Estas formas de organización entre los Gobiernos Locales, constituyen mecanismos clave para la implementación de acciones conjuntas en función del desarrollo de determinados sub sectores productivos, o el apoyo a iniciativas emprendedoras locales. En la realidad nacional este tipo de elementos, han sido muy poco implementadas por la mayoría de las asociaciones existentes.

Debemos distinguir por su alcance o cobertura, dos tipos de asociaciones de municipios: las *asociaciones territoriales* y las de carácter nacional (*asociaciones nacionales*). En definitiva ambas organizaciones persiguen fines muy similares, sin embargo los niveles de incidencia son obviamente diferentes, así como el enfoque de las acciones que desarrollan.

Las asociaciones territoriales de municipios son iniciativas que surgen de municipios que pertenecen a una región, departamento o parte de este que comparten problemáticas y potencialidades en común. Por lo general estas concentran más su funcionamiento a atender aspectos relacionados al Desarrollo Económico Local, dado que su agenda a diferencia de las asociaciones nacionales, enfatizan su labor en elementos que tienen que ver con el territorio en el cual se han constituido.

Los Consorcios y Agencias de Desarrollo

Los consorcios constituyen mecanismos de organización entre Gobiernos Locales, entidades Sector Privado que persigan fines de interés público, coincidentes con los de la Administración local. Por otro lado en la ejecución de obras de interés común y a solicitud de los incorporados en el mismo, podrán vincularse temporalmente en estos consorcios, otras entidades centralizadas o descentralizadas a las que se refiere la Ley 290²⁵.

La articulación de los gobiernos locales con el sector privado local, permite movilizar recursos y acciones concretas en favor del Desarrollo Económico Local, además crea las condiciones para la generación de efectos sinérgicos con la incorporación de entidades de gobierno en la ejecución de dichos proyectos. Hasta el momento son muy pocas las iniciativas conocidas en nuestro país sobre la conformación de este tipo de estructuras y la mayor parte de las existentes, no necesariamente se han conformado bajo esta figura jurídica.

²⁵ La Gaceta, Diario Oficial. No. 81. Reforma al Decreto No. 52-97, Reglamento a la Ley de Municipios. del 2 de Mayo del 2000. Managua, Nicaragua.

Las Agencias de Desarrollo según Lazarte H²⁶. Alfredo, *son instancias organizadas a nivel local, donde los protagonistas locales en forma concertada y autónoma toman decisiones sobre propuestas e iniciativas de desarrollo económico auto sostenido, aseguran al mismo tiempo las condiciones técnicas para viabilizarlas y la movilización de recursos requeridos, con el objeto de brindar oportunidades de acceso al circuito productivo, al conjunto de la población y en particular a la más excluida.*

Estas estructuras asumen un rol muy importante en el desarrollo local, dado que permite la movilización de recursos hacia los sectores productivos e implementar estrategias desde una perspectiva integral, dado que permite el involucramiento de diferentes sectores del municipio.

Los Consejos de Desarrollo Departamentales/Regionales (CDD's/CDR's)

Los Consejos de Desarrollo Departamentales (CDD's), son instancias relativamente incipientes en nuestro país²⁷ y se conciben como espacios permanentes de Concertación y Coordinación Departamental con carácter civil, pluralista, no partidaria, sin fines de lucro, con gobierno y patrimonio propio, integrada por representantes de los Gobiernos Locales, Instituciones del Gobierno, Representantes del Sector Privado Local y representantes de la Sociedad Civil, para contribuir al Desarrollo Integral y Sostenible de un Departamento.

Aunque la experiencia de estas estructuras en función del Desarrollo Local no es muy abundante hasta la fecha, estas permiten la gestión y

²⁶ Lazarte H. Alfredo. Ec. *Organización Internacional del Trabajo. LAS AGENCIAS DE DESARROLLO ECONOMICO LOCAL: "PROMOVIENDO LA EMPRESARIALIDAD EN EL MARCO DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE". El caso de Centro América.*

²⁷ Aunque de estas han venido funcionando desde hace algunos años en ciertos territorios, como es el caso por ejemplo del departamento de Río San Juan, a través del Consejo de Desarrollo Sostenible de Río San Juan (CODESO RJS), es hasta en el año 2003 que se establece con claridad su marco legal, mediante la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana (475), Publicada en La Gaceta Diario Oficial, No. 241 del Viernes 19 de Diciembre de 2003, el Reglamento de dicha Ley y finalmente en el 2004 con la emisión del los Decretos Presidenciales 49 – 2004, 50 – 2004, 51 – 2004, 52 – 2004, 53 – 2004, 54 – 2004, publicados en La Gaceta Diario Oficial No. 116 del Martes 15 de Junio de 2004, en donde se crean oficialmente los Consejos de Desarrollo Departamentales de Masaya, Boaco, Carazo, Chontales, Chinandega, Estelí y posteriormente con los decretos 55 – 2004, 56 – 2004, 57 – 2004, 58 – 2004, 59 – 2004, 60 – 2004, 61 – 2004, 62 – 2004, publicados en La Gaceta Diario Oficial No. 117 del Miércoles 16 de Junio de 2004, en donde se crean los Consejos de Desarrollo Departamentales de Granada, Jinotega, León, Madriz, Matagalpa, Río San Juan, Rivas y Nueva Segovia.

coordinación de recursos y acciones hacia el territorio desde una perspectiva supramunicipal, creando la interacción entre municipios, pero concertada además de los Gobiernos Locales, con otros actores presentes en el departamento.

Los Consejos Regionales Autónomos (CDR's), tienen una mayor trayectoria y marco jurídico dado que se crean en el marco de la Ley de Autonomía o Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, Ley No. 28 de 2 de Septiembre de 1987 Publicada en La Gaceta No. 238 de 30 de Octubre de 1987.

Los Gabinetes Departamentales/Regionales

La conformación de Gabinetes Departamentales, constituye un esfuerzo del Gobierno Central por articular las acciones del ejecutivo en los departamentos, generar sinergia interinstitucional de las acciones en los municipios y mediante cierta delegación de autoridad del nivel central de las instituciones hacia las delegaciones y del mismo gabinete, para atender problemas territoriales de tal manera que estos sean resueltos en el territorio. El funcionamiento efectivo de esta incipiente estructura, permite agilizar las acciones gubernamentales y resolver de una manera más rápida y expedita los problemas en el territorio.

Los Gabinetes constituyen un aparato descentralizado del Ejecutivo en el Departamento o Región y esta conformado por los/as delegados departamentales o regionales de los diferentes ministerios, entes descentralizados y empresas del Estado. Esta estructura permitirá articular las acciones del Ejecutivo en los territorios, posibilitando el accionar coherente y estratégico del mismo, tanto en la planificación como en la ejecución de las acciones del desarrollo, en el espacio intermedio realizando sus funciones en estrecha coordinación con las Secretarías Técnicas Departamentales²⁸.

²⁸ *Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia. Sistema Nacional de Coordinación para la Implementación, Monitoreo y Evaluación Participativa de la ERCERP (PASE). Managua, Nicaragua, 29 de Mayo 2003.*

6.2 Fuentes de Financiamiento

Contexto

Cuando se habla de fuentes de financiamiento del Desarrollo Económico Local (DEL), surgen las siguientes interrogantes: ¿Qué actividades en concreto son las que se propone financiar?, ¿De dónde provendrá este financiamiento?, ¿Quién/es se hará/n cargo de canalizar o de administrar dicho financiamiento de manera que se ejecute de forma eficiente y transparente?.

Como veíamos en la sección anterior (6.1 Los Actores del DEL), el Desarrollo Económico Local constituye una serie de esfuerzos dentro y hacia fuera del municipio; y nos encontramos también con que cada actor en el territorio ocupa un rol determinado.

Por otro lado, el desarrollo de las acciones por parte de los diferentes actores, deben responder a una lógica común la que debe estar contenida en una Estrategia de Desarrollo Local y evidentemente algunas van a requerir de financiamiento para su implementación y otras no, dado que responden estas últimas al cumplimiento de las funciones de las instancias locales, sean estas gubernamentales como no gubernamentales. De lo anterior también se desprende que el DEL tiene que ver con una serie de elementos pequeños e intangibles, que aunque de manera individual no son determinantes, sin embargo contribuyen a alcanzar metas establecidas.

En el DEL existen de alguna manera diferentes perspectivas, las cuales tienen estrecha relación con las estrategias, mecanismos y fuentes de financiamiento. A continuación veremos de forma muy sintetizada algunos de estos, como antesala a la descripción de las fuentes de financiamiento:

Coelho, Franklin²⁹, expone el Desarrollo Local incorporando los conceptos de competitividad y cooperación, el enfoque de sostenibilidad diferenciando entre lo local y lo global, la formación de redes y la implementación de Sistemas de Información. Además habla de la integralidad del concepto de desarrollo, al enfatizar que este no puede reducirse a un fenómeno meramente económico, siendo necesario

²⁹ Coelho, Franklin. FES-SERE, *Desarrollo Local Sostenido, Formación de Redes y Sistema Descentralizado de Informaciones*. Río de Janeiro, Brasil. Octubre 1997.

discutirlo bajo el aspecto de la capacidad de organización y comando de la propia sociedad.

Por otro lado, Casanova, Fernando³⁰, destaca el conocimiento como uno de los elementos centrales del Desarrollo Económico Local y ubica a la existencia de recursos humanos calificados como una ventaja comparativa y los plantea como activos estratégicos para elevar la competitividad territorial. En este sentido lo aborda al capital humano, como una fortaleza que debe mantenerse e incrementarse de manera constante mediante la implementación de estrategias de formación, las cuales conducen al desarrollo endógeno³¹.

Otros enfoques, como el planteado por FEMICA³² en la Revista Dialogo Municipal, parten de la necesidad de formulación e implementación de la estrategia de fomento económico local, identificando y desarrollando las ventajas competitivas, introduce la descentralización y la participación ciudadana como elemento clave del DEL. De igual manera, destaca la importancia del Capital Social y las aglomeraciones de empresas, retoma el concepto de economías externas y propone la necesidad del Fortalecimiento del sistema productivo local y la evaluación y mejoramiento del entorno económico.

Evans, Hugo Emrys³³, habla de la formulación de una Política Municipal de Promoción del Desarrollo Económico Local y Empleo Productivo, plantea la necesidad de la conformación de una Comisión de Desarrollo Económico y la creación de una Oficina de Desarrollo Económico, la creación del Fondo de Desarrollo Económico, el apoyo a las PYMEs, entre otros elementos.

³⁰ Casanova, Fernando. *Desarrollo Local, tejidos productivos y formación: abordajes alternativos para la formación y el trabajo de los jóvenes*. Oficina Internacional del Trabajo. 2004.

³¹ Vázquez Barquero, Antonio, en el libro *Desarrollo, redes e innovación (Lecciones sobre desarrollo endógeno)*, lo define como un proceso de crecimiento económico y cambio estructural, liderado por la comunidad local utilizando el potencial de desarrollo, que conduce a la mejora del nivel de vida de la población local. Vázquez Barquero en este sentido establece la equivalencia entre desarrollo económico local y desarrollo endógeno, pero enfatiza en que cuando se habla de desarrollo local se hace referencia a procesos de desarrollo endógeno, y cuando se cualifica como desarrollo económico local se quiere indicar que se privilegia, en la discusión, la dimensión económica del desarrollo.

³² Federación de Municipios del Istmo Centroamericano.

³³ Evans, Hugo Emrys. *POLITICA MUNICIPAL DE EMPLEO PRODUCTIVO*. Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA). Guatemala. Septiembre 1995.

Evans propone un Fondo de Desarrollo Económico como mecanismo de financiamiento de iniciativas locales, que articule las diferentes fuentes potenciales de financiamiento existentes en el territorio, incluyendo gobierno local y central, donantes, el sector privado, ONG's y los mismos beneficiarios. En este sentido, también establece autonomía en la administración con relación a la municipalidad, de tal manera que la Comisión Económica Local sea la instancia responsable de la administración y custodia del fondo. Por otro lado, recomienda un manejo separado de cada fuente de financiamiento y propone (independientemente de su origen reembolsable o no), dar un enfoque de Fondo Rotatorio con miras a garantizar su sostenibilidad y capitalización.

Vázquez Barquero, Antonio³⁴ enfatiza en el concepto de desarrollo endógeno, retoma el concepto de competitividad, destaca la importancia de la organización del sistema productivo local, establecimiento de redes empresariales, la utilización o aprovechamiento de economías externas y de la introducción de innovaciones y establece la necesidad de la aplicación de políticas de desarrollo local.

Se trata de procesos de desarrollo económico que se caracterizan por la organización sistémica de las unidades de producción. La organización del sistema productivo local formando redes de empresas propicia la generación de economías de escala y la reducción de los costes de transacción y, por tanto, rendimientos crecientes y crecimiento económico (Vázquez Barquero 1999).

De conformidad a lo anterior, se puede observar que aunque existen diferentes perspectivas sobre el concepto y los mecanismos de implementación, la gran mayoría de ellas comparten gran parte de los elementos que condicionan el Desarrollo Económico Local, de tal manera que estas no constituyen necesariamente cambios de enfoques o corrientes de pensamiento diferentes, sino que probablemente obedecen a posiciones que asignan mayor importancia a unos elementos que a otros.

Sin embargo, esa aparente diferencia establecida en los roles de cada uno de los actores locales y los niveles de importancia de cada uno de ellos en

³⁴ Vázquez Barquero, Antonio. *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno. Ediciones Pirámide. 1999.*

el proceso de desarrollo, tiene sus repercusiones en la forma y los mecanismos a utilizar para canalizar el financiamiento del DEL.

Evidentemente la forma de ejecución del financiamiento hacia los usuarios finales, dependerá en gran medida del grado de rigidez, autonomía y de las normas establecidas de cada uno de lo que se le denomina estructuras de implementación.

El financiamiento en cuestión no debe constituir de ninguna manera, una relación de dependencia permanente de las fuentes de financiamiento, sino que debe diseñarse e implementarse como una estrategia sostenible. En este sentido Lazarte, H. Alfredo³⁵, señala que el financiamiento se constituye en un instrumento promocional, capaz de viabilizar un conjunto de iniciativas, condiciones técnicas, de gestión y de dotación de recursos, que permitan promover la generación, consolidación y/o reorientación de actividades económicas, capaces de generar el flujo requerido de ingresos en condiciones adecuadas de empleo.

Tomando en consideración las condiciones de nuestro país, identificaremos algunos mecanismos y fuentes de financiamiento potenciales y brindar elementos claves de cómo, estos pueden ser implementados en los espacios locales. A diferencia de algunos de los estudios atrás citados, no definiremos una única instancia o estructura de implementación, sino que en el marco de la independencia funcional de los actores locales, vistos estos como posibles estructuras de implementación de dicho financiamiento, efectivamente responden a una lógica y estrategia elaborada de común acuerdo para el desarrollo del municipio.

Ingresos Propios y esfuerzos del gobierno municipal para incrementar su nivel de recaudación

Como se señaló en secciones anteriores, el Gobierno Municipal tiene un rol de rector, facilitador y promotor del Desarrollo Económico Local. En el cumplimiento de este rol o en las acciones para la materialización de dicha competencia, se ven involucrados al menos dos elementos: uno que tiene que ver con el funcionamiento propio de las municipalidades y

³⁵ Organización Internacional del Trabajo. *EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL: "¿Cómo enfrentar los costos del Desarrollo?"* Ec. Lazarte, H. Alfredo. Septiembre 2000.

de los servicios que estas ofrecen y por otro lado, de inversiones municipales de impacto en el sector económico del municipio.

En el caso del primer elemento en mención, tiene que ver con la definición de acciones enmarcadas en una Estrategia de Fomento, de la cual ya se ha hablado en acápites anteriores y en donde evidentemente se requiere del apoyo técnico y de la implementación de una política clara de los entes gubernamentales competentes del fortalecimiento de los Gobiernos Locales, en función del desarrollo local. En este elemento no haremos un análisis mas profundo, dado que esto tiene que ver con la evaluación de las instancias gubernamentales y de los gobiernos locales en el cumplimiento de sus competencias, lo cual sobrepasa la jurisdicción de los alcances del presente trabajo.

Por otro lado, el elemento de inversiones municipales implementadas con recursos propios de los gobiernos locales, se relaciona con la capacidad de estos por incrementar los recursos, de manera que permitan además de garantizar el funcionamiento de la municipalidad, también la ejecución de obras que generen condiciones para las iniciativas privadas locales.

La Ley de Régimen Presupuestario Municipal, establece diferentes categorías de municipios de acuerdo a las capacidades de generación de ingresos propios, establece porcentajes mínimos de estos ingresos que deben ejecutarse como inversiones municipales y a la vez parámetros para la normación del salario de los Alcaldes, Vice Alcaldes y Concejales.

Tabla No. 6

Distribución de Municipios de acuerdo a sus ingresos

Categorías	Ingresos Corrientes Anuales	Inversión Anual Mínima	% Máximos entre Ingresos Corrientes y el Pago de Salarios de Alcaldes, Vice Alcaldes, Secretarios de Concejo y Dietas de Sesiones
“A”	Munic.de Managua	40%	Hasta el 1.5%
“B”	> a C\$ 10 millones y a C\$ 50 millones	30%	Hasta el 6%
“C”	> a C\$ 6 millones y a C\$ 10 millones	20%	Hasta el 8%
“D”	> a C\$ 2.5 millones y a C\$ 6 millones	20%	Hasta el 12%
“E”	> a C\$1 millón y a C\$ 2.5 millones	10%	Hasta el 16%
“F”	> a C\$ 750 mil y a C\$ 1 millón	10%	Hasta el 20%
“G”	> a C\$ 400 mil y a C\$ 750 mil	10%	Hasta el 24%
“H”	a C\$ 400 mil	10%	Hasta el 30%

Fuente: Elaborado sobre Ley de Régimen Presupuestario Municipal (376). Publicada en la Gaceta No. 67 del 04 de Abril del 2001.

Aún cuando estos aspectos se encuentran incorporados en la Ley de Régimen Presupuestario Municipal, los municipios enfrentan grandes limitaciones para poder cumplirlas, debido a la limitada capacidad de generación de ingresos propios. Dentro de los factores que han incidido en dicha problemática, se encuentran las cada vez más restringidas posibilidades de recaudación tributaria, debido al comportamiento de la legislación tributaria nacional en los últimos años, que ha ido en detrimento de la autonomía financiera municipal³⁶.

³⁶ Dos ejemplos concretos de este elemento, lo constituyen la Ley de Justicia Tributaria y Comercial y la Ley de Incentivos Turísticos, las que han ido reduciendo de manera gradual el Impuesto sobre Ventas y Servicios (o impuesto sobre ingresos) y la última que exime del pago de algunos impuestos municipales a las inversiones turísticas generando un incentivo a estas inversiones a costa de la autonomía financiera municipal.

Tabla No. 7

**Ahorro corriente de las municipalidades
Nicaragüenses entre 1995 y 2000³⁷**

Año	Ingresos Corrientes*	Egresos Corrientes*	Indice
1995	101.76	101.20	0.5%
1996	121.24	114.90	5.2%
1997	160.35	187.00	(16.6%)
1998	184.77	209.00	(13.1%)
1999	199.79	185.00	7.4%
2000	220.97	219.00	0.9%
Total	988.87	1,016.10	(2.8%)

Fuente: PROFODEM/ GTZ. Análisis e interpretación de cifras de ejecución presupuestaria de los municipios de Nicaragua 1995 - 2000. Leopoldo Gutiérrez, Mba. Marzo de 2002.

* En millones de córdobas.

El balance observado en la tabla No. 6, evidencia la debilitada capacidad de las municipalidades, para hacer frente a los gastos de funcionamiento, así como para la ejecución de inversiones en favor del desarrollo local. Este balance conocido como indicador de ahorro corriente, muestra en los resultados positivos la proporción en que cada córdoba recaudado por la municipalidad, fue destinado a la inversión local, no obstante un balance negativo indica el porcentaje de recursos necesarios a obtener de otras fuentes para que la municipalidad pudiera funcionar.

Otro elemento en que se manifiesta el comportamiento negativo del marco jurídico tributario municipal, estriba entre otros acontecimientos, además de la reducción del impuesto sobre ingresos, en la exoneración del impuesto sobre Servicios Bancarios (Arto. 19 del Plan de Arbitrios

³⁷ Estudio realizado con datos financieros del período 1995 - 2000 de 116 municipios que representaban el 77% del total de municipios del país.

Municipal), contemplada en la Ley de Justicia Tributaria y Comercial³⁸. La exoneración de este impuesto constituye una afectación considerable a lo que ha sido y hasta ahora es el impuesto más importante en la estructura de los ingresos corrientes de las municipalidades nicaragüenses.

En medio de estas limitaciones que presenta la situación financiera de las municipalidades, estas han realizado esfuerzos importantes por incrementar sus ingresos corrientes, los que de acuerdo a este mismo estudio de PROFODEM/GTZ, experimentaron un incremento promedio superior al 30% anual en el periodo 1995 – 1998, teniendo sin embargo un estancamiento en 1999 y luego en el 2000 una recuperación.

Dentro de las principales opciones de que disponen las municipalidades para el incremento de los ingresos corrientes, se encuentra el impuesto sobre ventas y servicios (Isvs) o impuesto sobre ingresos, el impuesto de bienes inmuebles (IBI), el impuesto de rodamiento, las tazas y otros tributos establecidos en el plan de arbitrios vigente. Existen otros impuestos con que disponen algunas las municipalidades como es el

³⁸ De acuerdo a Báez Cortés, Julio Francisco y Báez Cortés, Theódulo, en *Todo sobre Impuestos en Nicaragua*, 6ª Edición Oficial. 2004, en donde retoman de la Ley de Justicia Tributaria y Comercial en el Capítulo XI, Modificación del Impuesto Municipal sobre Ingresos. Arto. 17: Teniendo en cuenta que, a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, los Municipios podrán gravar los bienes de la Industria Fiscal que hasta ahora habían estado reservados al Impuesto Específico de Consumo (IEC) conglobado, con la excepción del Petróleo y sus derivados, disminuyase la tasa o porcentaje general del Impuesto Municipal sobre Ingresos, contenido en el Capítulo I del Título I del Plan de Arbitrios del Municipio de Managua (Decreto No. 10-91 del 5 de febrero de 1991 y sus reformas) y el Capítulo II del Título I del Plan de Arbitrios Municipal (Decreto No. 455, 5 de Julio de 1989), del 2%, conforme al calendario siguiente: -A partir del primero de enero de 1998 al 1.5%, - A partir del primero de enero del 2000 al 1.0%.

Igualmente a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, se exencionan del pago de Impuesto Municipal sobre Ingresos, las ventas de ganado mayor y menor, huevos, leche, queso, y carnes frescas, refrigeradas o congeladas, saladas o secas, no sometidas al proceso de transformación, embutido o envase; así como los servicios financieros a que se refiere el artículo 14 de la Ley de Impuesto General al Valor (IGV).

Con el fin de obtener una distribución más equitativa de la recaudación del Impuesto Municipal sobre Ingresos, este impuesto será cobrado, a partir del primero de enero de 1998, en el municipio donde se efectúe la enajenación física de los bienes o la prestación de los servicios gravados, y no en el municipio donde se emita la factura.

En el caso de los cigarrillos, el Impuesto Municipal sobre Ingresos, que corresponde a las ventas a nivel de Distribuidor, de Mayorista y de Detallista se calculará sobre el precio de venta sin incluir los impuestos fiscales. En estos casos, para facilidad del cobro, los Municipios pueden nombrar como responsable del pago a las empresas fabricantes de cigarrillos.

También estarán exentos del pago de Impuesto Municipal sobre Ingresos, los contratos de obras de interés social que beneficien y favorezcan el desarrollo de todos y cada uno de los municipios del país, financiados con fondos provenientes del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), del Gobierno Central, de cualquier institución gubernamental o no y de cualquier persona natural o jurídica. El Concejo Municipal calificará el interés social de tales proyectos.

Los Concejos Municipales podrán declarar de interés social y acordar exenciones y exoneraciones de carácter general a favor de contratos de obras de interés social que beneficien y favorezcan el desarrollo de su municipio financiado con fondos provenientes del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), del Gobierno Central, de cualquier institución gubernamental o no y de cualquier persona natural o jurídica.

impuesto que se aplica a las empresas mineras, que caen dentro de la categoría de impuestos conglobados, en donde las municipalidades perciben un porcentaje minoritario del total. No obstante, este no se puede atribuir como el resultado directo de los gobiernos locales, dado que es obtenido por medio del gobierno central en el marco de la legislación tributaria nacional.

Además de las opciones anteriores, se encuentran los emprendimientos en actividades económicas, como por ejemplo las empresas municipales y la implementación de modalidades de sub contratación y concesión para la administración de algunos servicios municipales en donde el sector privado dispone de mayor eficiencia.

En definitiva que otro de los elementos que ha incidido de forma negativa en las limitaciones financieras para el funcionamiento de las municipalidades y en consecuencia para el desarrollo de inversiones municipales con recursos propios, es el grado de eficiencia en el gasto corriente municipal y en la aplicación de acciones administrativas que repercuten de manera indirecta en las finanzas municipales (rotación de personal de un periodo de gobierno a otro).

Tabla No. 8

Composición de los Egresos Corrientes por año y categoría de las municipalidades Nicaragüenses entre 1995 y 2000³⁹

Año	Personal*	Servicios, Materiales y Productos*	Servicios Municipales*	Total General
1995	45.90	30.20	25.10	101.20
1996	54.20	33.00	27.70	114.90
1997	121.00	48.00	18.00	187.00
1998	125.00	64.00	20.00	209.00
1999	114.00	55.00	16.00	185.00
2000	131.00	74.00	14.00	219.00
Total	591.10	304.20	120.80	1,016.10

Fuente: PROFODEM/ GTZ. Análisis e interpretación de cifras de ejecución presupuestaria de los municipios de Nicaragua 1995 - 2000. Leopoldo Gutiérrez, Mba. Marzo de 2002.

* En millones de córdobas.

³⁹ Estudio realizado con datos financieros del período 1995 - 2000 de 116 municipios que representaban el 77% del total de municipios del país.

De conformidad a estos datos, se pueden señalar los siguientes elementos:

- Un incremento sustancial en el año 1997 en los gastos de personal de acuerdo con el análisis de PROFODEM/GTZ, como resultado del pago de indemnizaciones y otras prestaciones sociales a empleados y funcionarios que fueron despedidos por las autoridades entrantes.
- Un exceso de gastos en personal, los cuales se incrementaron en 2.8 veces entre 1995 y el 2000, mientras que los gastos en servicios municipales sufrieron una contracción de 44%⁴⁰.
- Existe un elemento adicional en donde entran otros gastos que no son categorizados, ni como gastos corrientes, ni como gastos de capital, tal es el caso de las donaciones a necesitados, enfermos, etc., con los que los alcaldes tienen que lidiar en el municipio por la misma presión de la población.

De acuerdo a lo anteriormente abordado, incrementar los ingresos corrientes de una municipalidad, no es tan sencillo como lo pudiera ser en una instancia privada en donde las decisiones son más prácticas, ante dicha complejidad no existen fórmulas mágicas para resolverlas de un tajo. Básicamente se trata de atacar las causas que obstaculizan o dificultan a la municipalidad, contar con mayores recursos de manera tal que permitan un índice positivo de ahorro corriente y por ende recursos para la inversión. En concreto entonces se pueden identificar al menos dos elementos fundamentales que los municipios deben poner en práctica: i). Ampliar la base tributaria y diversificar los ingresos, a través de la implementación de una estrategia de recaudación de impuestos, tasas, etc., y ii). Optimizar los gastos corrientes, priorizando dentro de estos, los rubros y/o áreas que tienen un vínculo directo o indirecto en el desarrollo del municipio.

La ampliación de la base tributaria y la diversificación de los ingresos municipales corrientes, como base para incrementar los ingresos municipales, debe pasar por la implementación de una estrategia de recaudación⁴¹. En este caso nos concentraremos en tres rubros: el recaudo

⁴⁰ *Esto no significa que se esté cuestionando la contratación de personal per se, sino el costo que significa la contratación excesiva de recursos humanos, lo cual tiene incidencia directa en el balance financiero municipal, que el fin de la municipalidad no es la generación de empleo.*

⁴¹ *Aunque muchas municipalidades han dado pasos considerables para incrementar sus ingresos corrientes, sin ya que necesariamente se cuente con una estrategia de recaudación propiamente dicha.*

de impuestos, el cobro de tasas, tarifas, cargos o derechos y finalmente el manejo eficiente de empresas municipales.

Evidentemente poner en marcha una estrategia de recaudación, también implica voluntad política de las autoridades municipales. De hecho, este es una de las condicionalidades para la implementación exitosa de cualquier estrategia municipal. Como es de todos conocido el cobro de impuestos a los electores, trae consigo un costo político que la mayor parte de los “políticos” no están dispuestos a pagar. Se requiere entonces de una verdadera vocación y un pleno conocimiento de las causas y efectos de la problemática municipal, ubicando estas en un nivel de prioridad superior en relación a las prioridades políticas partidarias.

Aunque de manera general, una de las causas de la generación de saldos netos negativos en las valoraciones de los habitantes de un municipio en la gestión municipal, lo constituye el fracaso de las estrategias de recaudación municipal, en otras palabras la ineficiencia e ineficacia de las mismas. Una estrategia de recaudación exitosa es aquella que habiendo identificado los potenciales tributarios municipales, contando con una plena voluntad política de sus autoridades y un equipo técnico municipal eficiente, ve incrementado los ingresos en el marco de las metas establecidas y estas se ven materializadas en obras y acciones, que responden a las prioridades concertadas con los pobladores.

De lo anterior entonces se desprende que una estrategia adecuada de recaudación debe contar con un conocimiento claro y preciso de los potenciales de recaudación en cada uno de las facultades impositivas que se asignan en el plan de arbitrios y resto de las facultades tributarias que las leyes le asignan al municipio. Se deben establecer metas realistas, medibles y verificables y se deben establecer planes de trabajo u operativos de las áreas pertinentes para hacer efectivas las acciones propuestas. Además debe haber un involucramiento de las autoridades en la implementación de la estrategia, deben efectuarse seguimiento y evaluaciones periódicas, su periodo de implementación debe ser anual de conformidad al presupuesto municipal, aunque habrá acciones que evidentemente trascienden a un periodo presupuestario.

Otro elemento a tomar en cuenta, es que una estrategia de recaudación no debe constituirse en un mecanismo obsesivo y desmedido de recaudar

impuestos, sino que debe contener políticas de incentivo hacia determinados sectores de la población en el marco de las posibilidades que permiten la legislación tributaria municipal. Estas políticas de igual manera, deben ser aprobadas por el concejo municipal y deben estar orientadas a eliminar la discrecionalidad en el cobro de los tributos. No es posible que el incentivo o el cobro riguroso de los impuestos municipales, dependa de la afiliación política del ciudadano.

Tabla No. 9

**Instrumentos para el incremento de los ingresos
municipales: Impuestos Municipales**

Origen	Tipo de Impuesto	Aplicación	Sujetos
IMPUESTOS			
Trasladado del Gobierno Central (Decreto 30 - 95).	Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI).	1% del monto imponible del bien inmueble ⁴² .	Pago de los propietarios o tenedores de bienes inmuebles, por encontrarse estos en la circunscripción municipal.
Trasladado del Gobierno Central (Decreto 48 - 91).	Impuesto de Rodamiento	Tasa fija anual por tipología y uso de vehículos.	Pago de propietarios de vehículos automotores para su "libre" circulación.
En el marco del Plan de Arbitrios Municipal.	Impuesto sobre Ingresos o Impuesto sobre Ventas y Servicios (IsVS) ⁴³ (arto. 11).	1% Sobre ingresos brutos o sobre ventas realizadas.	Establecimientos comerciales o prestadores de servicios en el municipio.
	Impuestos de Matrícula. (arto. 3).	2% Sobre el promedio mensual de los últimos tres meses del año anterior.	Personas naturales o jurídicas dedicadas a la venta de bienes o prestación de servicios.
	Impuestos sobre Servicios Bancarios. (arto. 19) ⁴⁴	0.5% Sobre ingresos por intereses y servicios bancarios.	Instituciones bancarias.
	Impuestos sobre Edificaciones o mejoras. (arto. 20).	1% Sobre el costo de la edificación.	Toda persona natural o jurídica propuesta a edificar o realizar mejoras. Dicho pago debe hacerse efectivo por medio del constructor ⁴⁵ .
	Impuestos sobre Espectáculos Públicos ⁴⁶ . (artos. 21, 22, 23 y 24).	5% Sobre ingresos por ventas de entradas a espectáculos sobre ingresos por apuestas y sobre el valor nominal de las rifas.	Aplicable a fiestas, quermeses, festivales comerciales, boxeo, gallos, eventos deportivos, carreras de caballo, discotecas, similares y cines.
	Impuestos sobre Capital Social de nuevas sociedades mercantiles o civiles. (arto. 25).	1% Sobre su capital social.	Todas las sociedades mercantiles y civiles.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del plan de arbitrios municipal y de Báez Cortés, Julio Francisco y Báez Cortés, Theódulo, Todo sobre Impuestos en Nicaragua, 6ª Edición Oficial. 2004.

⁴² El monto imponible asciende al 80% del valor del bien inmueble.

⁴³ Con la aplicación de la Ley de Justicia Tributaria y Comercial (257), este impuesto se ha visto reducido de manera gradual en las municipalidades, quedando establecido en un 1% a partir del año 2000, tal como se muestra en la cita No. 17.

⁴⁴ Este impuesto a instituciones financieras ha sido exonerado de acuerdo a lo establecido en la cita No. 17.

⁴⁵ Quedan exoneradas de este impuesto, la edificación y mejora de viviendas familiares.

⁴⁶ Se incluyen en este rubro, los impuestos sobre entradas a cines y los impuestos sobre rifas y sorteos.

Dentro de los impuestos señalados en la Tabla No. 8, los más importantes en términos generales dentro de la estructura de los ingresos corrientes de las municipalidades son el impuesto sobre ingresos a pesar de la reducción gradual que se vio sometida y en segundo lugar el impuesto sobre bienes inmuebles, el que pese de su gran potencial continua siendo a la fecha un impuesto en desarrollo en la mayoría de las municipalidades.

Algunas recomendaciones para mejorar la recaudación del Impuesto sobre Ingresos, son:

- Actualizar anualmente el registro de establecimientos comerciales existentes en el municipio y categorizarlos de conformidad a su tamaño y categorías establecidas en la municipalidad, con el fin de evaluar la posibilidad de ampliar la base de contribuyentes.
- Revisar y actualizar en caso que sea necesario las cuotas establecidas de acuerdo a las categorías de negocios existentes en el municipio, las cuales deben ser aprobadas por el concejo municipal.
- Efectuar evaluaciones mensuales a cerca de las recaudaciones realizadas y de acuerdo a los programado/presupuestado.
- Implementar campaña de divulgación y sensibilización municipal.
- Contratación de agentes colectores de impuestos conforme a los requerimientos.
- Establecer políticas de incentivo a los agentes colectores.

Recomendaciones para mejorar la recaudación del Impuesto de Bienes Inmuebles:

- Identificar y definir zonas o distritos de conformidad a la cobertura de servicios y ubicación geográfica, de manera que permita conocer las zonas de mayor potencial.
- Definir una estrategia de levantamientos catastrales, sobre la base de los potenciales existentes.
- Efectuar levantamientos catastrales de la totalidad de los inmuebles del municipio⁴⁷.

⁴⁷ Encuestas y levantamientos propiamente dichos en dependencia del nivel catastral en que se encuentre el municipio.

- Actualizar anualmente este levantamiento de tal manera que permita contar con un registro real de los inmuebles municipales.
- Efectuar coordinación con otras instancias de gobierno, como catastro fiscal, oficina de la propiedad, etc., con el fin de hacer cruces con las actualizaciones de los inmuebles, efectuadas por la municipalidad.
- Acompañar la implementación de dichos procesos con campañas de divulgación y sensibilización dirigidas a los pobladores del municipio, para la creación de cultura de pago tributario.
- Implementar políticas anuales de recaudación aprobadas por el concejo municipal, estableciendo techos para determinados sectores sociales del municipio, de conformidad al decreto 3 – 95 (Impuesto de Bienes Inmuebles).

Tabla No. 10

Instrumentos para el incremento de los ingresos municipales: Tasas por Servicios

Origen	Tipo de tasa	Aplicación	Sujetos
TASAS POR SERVICIOS			
Plan de Arbitrios Municipal.	Permiso para la elaboración de fierros para marcar ganado o madera (arto. 28 del Plan de Arbitrios Municipal).	De conformidad al art. 26 y 27 del Plan de Arbitrios Municipal, las tasas corresponden a prestaciones de dinero como contraprestación de un servicio, de la utilización de bienes de uso público municipal o del desarrollo de una actividad que beneficie al sujeto pasivo o contribuyente.	Particulares que deseen elaborar fierros para marcar ganado o madera.
	Registro anual o matricula de fierro. (arto. 29).		Propietarios de ganado, después de haber obtenido el permiso correspondiente.
	Guía de ganado o permiso para trasladarlo fuera del municipio. (arto. 30).		Propietarios de ganado que quieran trasladarlos fuera del municipio.
	Carta de venta de ganado. (arto. 31).	La determinación del monto de las tasas por servicios se realizan de conformidad a los costos incurridos o a incurrir de cada servicio y en el caso del aprovechamiento, de acuerdo a los beneficios que perciben los particulares producto de este aprovechamiento, las que deberán ser aprobadas por el Concejo Municipal ⁴⁸ .	Propietarios de ganado, de acuerdo a las reses objeto de venta.
	Boleta o permiso de destace. (arto. 32).		Destazadores autorizados, por cada animal a destazar.
	Tasa por uso de rastro o corralaje. (arto. 33).		Destazadores autorizados por cada animal sacrificado.
	Licencia o permiso de construcción. (arto. 34).		Toda persona natural o jurídica que quiera edificar o realizar mejoras en alguna construcción de su propiedad o uso.
	Tasas de Cementerio. (arto. 35) ⁴⁸ .	Dueños de propiedades colindantes a los caminos de uso público, están obligados a hacer rondas (limpieza) hasta la mitad del camino en Julio y Noviembre de cada año ⁴⁹ .	Por derecho de inhumación o perpetuidad (loteo terraje del cementerio) por el servicio de cementerio y por el mantenimiento del mismo.
	Rondas o limpiezas de caminos. (arto. 36).		Individuales interesados en el arrendamiento para actividades comerciales.
Arrendamiento o alquiler de tramos o espacios en mercados. (arto. 37).			

Continúa

⁴⁸ El artículo 2 del decreto 1537 establece los siguientes cobros anuales en concepto de derechos por inhumación a perpetuidad: a). Lotes de 2.75 x 1.25 mts = C\$ 1,500.00, b). Lotes de 2.5 x 1.25 mts = C\$ 350.00. Para el mantenimiento de calles, callejuelas, cunetas, ornatos, arborización, jardines, etc., los costos son los siguientes: a). Lotes de 2.75 x 1.25 mts = C\$ 400.00, b). Lotes de 2.5 x 1.25 mts = C\$ 150.00, conforme al plan de arbitrios. No obstante el art. 35 del Plan de Arbitrios Municipal, establece que la cuantía de los derechos y tasas se determinarán en función de los costos que represente para la Alcaldía la prestación de este servicio.

⁴⁹ Si no lo hacen podrán ser multados y si la municipalidad efectúa la limpieza les cobrará el valor de la ronda, de acuerdo a lo establecido en el plan de arbitrios en mención.

Continuación de tabla No. 10

Origen	Tipo de tasa	Aplicación	Sujetos
TASAS POR SERVICIOS			
Plan de Arbitrios Municipal.	Certificaciones del registro civil. (arto. 38).	Idem.	Los interesados que soliciten certificados de cualquier tipo al registro civil ⁵⁰ .
	Servicio de Recolección de basura y limpieza de calles. (arto. 40).		Los que reciban el servicio de recogida domiciliar de basura y los vecinos beneficiados por la limpieza de calles.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del plan de arbitrios municipal y de Bález Cortés, Julio Francisco y Bález Cortés, Theódulo, *Todo sobre Impuestos en Nicaragua*, 6ª Edición Oficial. 2004.

⁵⁰ Las inscripciones son gratuitas. De igual manera la primera certificación emitida a niños y niñas, son gratuitas de conformidad al art. 13 del Código de la Niñez y la Adolescencia (287).

Tabla No. 11

Instrumentos para el incremento de los ingresos municipales: Tasas por Aprovechamiento

Origen	Tipo de tasa	Aplicación	Sujetos
TASAS POR APROVECHAMIENTO			
Plan de Arbitrios Municipal.	Acondicionamiento de cunetas o aceras con rampas para vehículos. (arto. 42).	Idem. Tabla No. 10	Propietarios de inmuebles que lo deseen, deben solicitar el permiso y pagar la tasa por el mismo, debe pagar una tasa anual por metro lineal de rampa.
	Reservas de aparcamiento. (arto. 43).		Individuales que deseen obtener aparcamiento en la vía pública (calles y plazas). Se efectúa por metro cuadrado.
	Anuncios, rótulos, placas, afiches y cartelones. (arto. 44).		Toda persona que coloque o mande a colocar anuncios de carácter temporal en la vía pública, debe pagar una tasa mensual de acuerdo al tamaño y ubicación del mismo ⁵¹ .
	Puestos de comida y mesas en aceras, calles o terrenos municipales. (arto. 45).		Individuales que con fines comerciales desee ocupar aceras, calles o terrenos municipales. Se efectúa de acuerdo al plazo que le haya dado la autorización.
	Materiales de construcción o calles. (arto. 46).		Propietarios de obras que requieran ocupar la acera o la calle con materiales o maquinaria de construcción. Se efectúa sobre una tasa diaria por metro cuadrado ocupado.
	Obras o zanjas en la vía pública. (arto. 47).		Propietarios o tenedores de inmuebles ⁵² .
	Cercado y limpieza de predios baldíos. (arto. 49).		Propietarios de predios baldíos.
	Extracción de madera, arena u otro producto. (arto. 50).		Individuales que deseen extraer madera, arena, piedra o cualquier otro producto en terrenos ejidales o municipales. Se efectúa en función del valor comercial de los productos que extraiga.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del plan de arbitrios municipal y de Báez Cortés, Julio Francisco y Báez Cortés, Theódulo, *Todo sobre Impuestos en Nicaragua, 6ª Edición Oficial. 2004.*

⁵¹ Si el anuncio, placas o rótulo es permanente pagará una tasa anual en enero de cada año, de acuerdo a lo establecido en el plan de arbitrios.

⁵² Previo a la realización de la obra debe pagarse el importe del costo total de la reconstrucción o reparación de la vía pública.

En términos generales, las tasas por servicios y aprovechamiento representan la segunda fuente de mayor importancia de los ingresos corrientes de la mayoría de las municipalidades nicaragüenses⁵³. Sin embargo, a pesar del peso relativo de las tasas en la estructura de los ingresos corrientes, a vuelo de pájaro se puede decir que los niveles de recaudación en concepto de tasas (por servicios, como por aprovechamiento) se encuentran muy por debajo del potencial real en la mayoría de las municipalidades.

Sin profundizar mucho en ello, algunas causas de la sub ejecución de estos rubros, son las siguientes:

- No existe una cultura de evaluación de la eficiencia en el cobro de las tasas con relación a años anteriores (durante la ejecución presupuestaria)⁵⁴ y sobre todo al universo de contribuyentes en cada una de ellas.
- Existe un control efectivo del universo de contribuyentes en la mayoría de las municipalidades lo cual no permite establecer metas más altas de recaudación en estos rubros.
- Un comportamiento deficitario en la administración de algunos servicios municipales, ejemplo clásico es el de recolección de basura y limpieza de calles.
- Poca aplicación de algunas de las tasas por aprovechamiento, debido al muy reducido impacto de algunas de ellas en las estructura de ingresos.

⁵³ *Gutiérrez, Leopoldo en Análisis e interpretación de cifras de ejecución presupuestaria de los municipios de Nicaragua 1995 - 2000. PROFODEM/GTZ, encuentra que las tasas representaban un promedio 25% en la estructura de los ingresos corrientes de las municipalidades.*

⁵⁴ *En términos generales las municipalidades no miden las recaudaciones mensualizadas, con relación a años anteriores, lo que de igual manera ocurre con la mayoría de los impuestos municipales.*

Tabla No. 11

Instrumentos para el incremento de los ingresos municipales: Contribuciones Especiales

Origen	Tipo de Contribución	Aplicación	Sujetos
TASAS POR SERVICIOS			
Plan de Arbitrios Municipal.	Contribuciones Especiales. (artos. 51 y 52).	Son establecidas por cada Concejo Municipal.	Se implementan con individuales que reciben un beneficio especial, por la ejecución de una obra o la mejora de un servicio.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del plan de arbitrios municipal y de Báez Cortés, Julio Francisco y Báez Cortés, Theódulo, Todo sobre Impuestos en Nicaragua, 6ª Edición Oficial. 2004.

Las contribuciones especiales, juegan un rol muy importante, dado que constituye una alianza entre los ciudadanos y las municipalidades en función de la mejora de un servicio o la ejecución de obras públicas, no obstante son muy poco aplicadas en la mayoría de las municipalidades. Lo que se ha implementado en gran parte del territorio nacional, es la ejecución de obras públicas con contrapartida de los ciudadanos, sin embargo, este tipo de mecanismos no ha sido institucionalizado por la mayoría de los gobiernos locales, dado que es implementado por lo general en aquellos proyectos de financiamiento externo a la municipalidad y por que obedece a una condicionalidad de la fuente de financiamiento.

Una de las contribuciones especiales en las que existían conflictos acerca de su legalidad, debido a la existencia de roces con otras leyes, es la relativa al cobro a turistas nacionales y extranjeros en la entrada a los balnearios nacionales. Actualmente dichas contribuciones se encuentran reguladas en la Ley especial que autoriza el cobro de contribución especial para el Mantenimiento, Limpieza, Medio Ambiente y Seguridad Ciudadana en las Playas de Nicaragua. Dicha Ley establece las siguientes tarifas en las contribuciones especiales: Buses C\$ 100.00, Microbuses C\$ 50.00, Camiones C\$ 50.00, Camioneta C\$ 30.00, Carros C \$ 25.00, Motos C\$ 5.00⁵⁵.

Otro instrumento que viene a fortalecer a las municipalidades para el incremento de los ingresos tributarios, es la Ley de Solvencia Municipal

⁵⁵ Esta Ley no es aplicable en los lugares que funcionan centros turísticos manejados por el Instituto Nicaragüense de Turismo (INTUR), en la parte de playa que corresponda dichos centros.

(452) publicada en La Gaceta No. 90 del 16 de mayo de 2003 y tiene por objeto regular el mecanismo de la solvencia municipal con el fin de coadyuvar a los esfuerzos de los gobiernos municipales de hacer efectiva la recaudación de los impuestos municipales contemplados en las leyes de la materia para poder cumplir con las competencias que la Ley de municipios les mandata.

Las competencias municipales, constituyen elementos que tienen incidencia directa en el Desarrollo Económico Local, sin embargo se observan grandes debilidades en su cumplimiento. Una de las razones principales del bajo nivel de cumplimiento de estas, es la limitada disponibilidad de recursos económicos por parte de las municipalidades, sin embargo existen otras municipalidades que disponiendo de mayores posibilidades económicas no las implementan, ya sea porque no ven en ellas mayores impactos políticos, o porque aún cuando estén establecidas en la Ley de Municipios, parte de ellas consideran que la responsabilidad no está muy clara.

De acuerdo a estudios realizados por INIFOM, se encuentra que potencialmente los municipios deberían ejercer un total de 43 competencias y que en promedio solamente se ejercen 19.4 a nivel nacional (45%) y de ellas el 73% se cobran por medio de tasas. A esto hay que agregar que la mayoría de estas competencias en su operación, presentan flujos netos deficitarios y que de igual manera, la mayoría de las alcaldías, no llevan registros acerca de los ingresos y egresos en gran parte de los servicios.

Tabla No. 13

Porcentaje de Municipios en el cumplimiento de Competencias

Competencias	% de Municipios	
	*	**
Registro Civil	92	97
Registro y Autorización de Fierros	91	93
Registro y Autorización de guías de transporte de ganado	87	SD
Registro y Autorización de Cartas de Venta	85	SD
Participación en campañas de higiene	80	66
Parques	78	79
Constitución de Comités Municipales de emergencia	76	SD
Construcción y Mantenimiento de Calles, Aceras...	72	74
Recolección de desechos sólidos	68	73
Construcción y Mantenimiento de Puentes y...	68	SD
Cementerios	SD	87
Mataderos	SD	59
Mercados	SD	34.7

* *Página Web de la Comisión Sectorial de Descentralización. www.csd.gob.ni. Competencias Municipales.*

** *Descentralización en Nicaragua un Abordaje Institucional a la formulación de Política. (Traducción adaptada de un estudio del Banco Mundial). Enero 2000.*

SD: Sin Datos.

Aunque en la tabla No. 12, se observan ciertas diferencias en cuanto a la nomenclatura de ambas clasificaciones y en ciertos porcentajes, existe consenso alrededor de que esa es la tendencia general existente en nuestro país. No obstante, existen otras competencias citadas, que están fuera de contexto en estos momentos y que se sitúan dentro de las denominadas “Competencias Concurrentes”, ejemplo de ello es la parte relacionada a la de dar mantenimiento y administrar las redes de abastecimiento de energía a nivel domiciliario y público en los municipios.

Por otro lado, lo anterior parece inducir a que existen debilidades en la creación de los instrumentos y mecanismos y por ende la asesoría requerida para el cumplimiento de algunas competencias.

Ingresos transferidos del Gobierno Central

Las transferencias que hace el Gobierno Central hacia las municipalidades son también recursos con que cuentan los municipios para el Desarrollo Económico Local. Estas transferencias se encuentran reguladas en la Ley de Transferencias Presupuestarias a las Municipalidades (Ley No. 466). Esta Ley define a las Transferencias como la partida del Presupuesto General de la República que se asigna a las municipalidades, con la finalidad de complementar el financiamiento para el cumplimiento de las competencias que le establece la Ley de Municipios.

La Ley de transferencias establece en el arto. 12 en conformidad a lo establecido en la Ley de Régimen Presupuestario Municipal, cuatro categorías para el uso de las transferencias⁵⁶:

Tabla No. 14

Categorías y usos establecidos de las Transferencias Municipales

Categorías	Usos establecidos
Municipio Categoría A.	al menos el 90% para inversión y no más del 10% para gastos corrientes.
Municipio Categoría B, C y D.	al menos el 80% para inversión y no más del 20% para gastos corrientes.
Municipio Categoría E y F.	al menos el 70% para inversión y no más del 30% para gastos corrientes.
Municipio Categoría G y H.	al menos el 60% para inversión y no más del 40% para gastos corrientes.

⁵⁶ De acuerdo al Arto. 12 de esta Ley, en concepto de gasto corriente municipal, las transferencias a los municipios podrán ser usadas para financiar egresos del ejercicio presupuestario de la municipalidad para la operación y mantenimiento de su patrimonio y de los servicios bajo su competencia. Comprende los egresos de personal, servicios, materiales y productos, transferencias corrientes, amortización de deudas, pago de intereses y otros egresos corrientes, de conformidad con la Ley de Régimen Presupuestario Municipal.

En concepto de inversiones, las transferencias a los Municipios pueden ser usadas para financiar la ejecución de proyectos de infraestructura física, social y del medio ambiente, adquirir bienes de capital de uso público y financiar gastos de rehabilitación de las obras públicas que prolonguen su vida útil; asimismo, se podrá financiar la realización de estudios y formulación de proyectos, formación de recursos humanos, proyectos de fortalecimiento institucional municipal, desarrollo económico, medio ambiental y de planificación municipal.

Las transferencias a los Municipios no podrán ser utilizadas para inversiones financieras.

Los Municipios Categoría E, F, G y H podrán utilizar la asignación destinada a gastos corrientes para completar salarios del personal electo en la forma y cuantía que la Ley de Régimen Presupuestario Municipal y su reforma establecen.

Por otro lado la Ley de Transferencias establece también cuatro criterios para la determinación del monto anual de la transferencia para cada municipio⁵⁷, los cuales son los siguientes:

- Equidad Fiscal (25%).
- Eficiencia en la Recaudación del IBI (25%).
- Población (25%).
- Ejecución de Transferencia (25%).

De estos cuatro criterios, las municipalidades tienen capacidad de incidir de forma directa en dos de ellos para acceder a mayores recursos de transferencias: en la Eficiencia en la recaudación del IBI y en el criterio de Ejecución de Transferencia.

En el caso del criterio de Eficiencia en la recaudación del IBI⁵⁸, un incremento en la recaudación de este impuesto en el presente año, repercute de manera directa en una mayor cuantía de transferencias en este criterio. Para entender dicha correlación veamos de forma simple su forma de cálculo:

- En primer lugar se determina el grado de eficiencia en la recaudación del IBI, en el año anterior, dividiendo la recaudación real de este impuesto entre el potencial de recaudación de ese impuesto en ese mismo año. El resultado de dicho cálculo da como resultado un factor denominado como Esfuerzo fiscal de la municipalidad.
- Luego de obtenido este factor resultante, se divide este entre la sumatoria de los factores resultantes (de eficiencia en el recaudo de este impuesto de cada municipio con relación a su potencial). El resultado de este se denomina en la Ley de Transferencias, como Índice de Distribución para la Municipalidad.
- Finalmente, una vez obtenido este índice de Distribución de la municipalidad, este es multiplicado por el monto total de la partida

⁵⁷ En el caso del municipio de Managua, la Ley establece un 2.5% de transferencia, por lo que la base del cálculo para la distribución al resto de municipios, es de un 97.5% del valor total del 4% estipulado.

⁵⁸ Este criterio básicamente premia a aquellas municipalidades que ven incrementado sus ingresos en concepto de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, con relación a su potencial, a excepción de los municipios de la Costa Atlántica, en los cuales la eficiencia se establece que calculará sobre el total de los tributos municipales.

(25%) del rubro de Eficiencia en la recaudación. El resultado de ello, constituye el monto a ser transferido a la municipalidad en el siguiente ejercicio presupuestario, en lo que concierne a este criterio.

En cuanto al comportamiento en el recaudo de este impuesto, como se ha señalado en acápite anteriores, la capacidad de respuesta de la mayoría de los municipios para ubicar al IBI, como uno o el más importante ingreso municipal, dentro de la estructura de ingresos corrientes de las municipalidades ha sido considerablemente lenta. Desde luego se han dado casos exitosos municipalidades en el recaudo de este tributo, sin embargo estos son muy aislados. Por otro lado también existen casos extremos, en donde los niveles de recaudación de este impuesto son excesivamente bajos o casi nulos (ej. Municipio de Santa Rosa del Peñón).

En el caso del criterio de Ejecución de la Transferencia⁵⁹ señalado, más que constituir un mecanismo para incrementar la transferencia, es un instrumento para mantenerla o no verse reducida.

Su cálculo es similar al del criterio anterior:

- Inicialmente se determina el grado de eficiencia en la ejecución del monto transferido y programado a inversiones, dividiendo el monto ejecutado de las transferencias totales del municipio en el rubro de inversiones entre el monto programado a inversiones. Este resultado se conoce como Proporción del cumplimiento de la municipalidad.
- Posteriormente se divide esta proporción del cumplimiento entre la sumatoria de los cumplimientos del total de municipios. El resultado de ello es conocido como la Participación relativa de la proporción alcanzada por la municipalidad.
- Finalmente, esta proporción relativa se multiplica por el monto total de la partida (25%) del criterio de Ejecución de la Transferencia. Su resultado es el monto asignado por el criterio de ejecución.

⁵⁹ De acuerdo al acápite a.2.4, este criterio está orientado a incentivar la eficiencia del gasto en la ejecución de las transferencias recibidas por las municipalidades. Es decir, esta dirigido a incentivar el cumplimiento del nivel de ejecución de la Transferencia Municipal por parte de cada uno de los Municipios.

Donaciones

Las donaciones constituyen otra fuente de ingresos de los municipios para el desarrollo económico local, que aparentemente no representa un ingreso de gran importancia en las municipalidades, sin embargo al analizar las estadísticas municipales, se observa que estas tienen su importancia en la estructura de ingresos de capital. La mayor parte de las donaciones de particulares como de otras instancias, fundamentalmente consisten en equipos, maquinarias, herramientas, etc.

Tabla No. 15

Estructura de Ingresos de Capital de las municipalidades

	1997	1998	1999	2000
Ingresos de Capital	100%	100%	100%	100%
Patrimoniales	16	12	12	5
Financieros	10	9	6	12
Donaciones	45	52	61	28
Recuperaciones	29	27	21	24
Transferencias	-	-	-	31

Fuente: Agencia de Cooperación Alemana (GTZ). *Descentralización Fiscal en Nicaragua – Documento de Actualización*. Espitia Avilés, Gonzalo – Consultor en Finanzas. Managua. Junio 2002. Elaborado a partir de INIFOM. Vice gerencia financiera. *Estadísticas Municipales e indicadores de gestión. 1999 – 2000. SAFIM-GTZ,2002.*

Dentro de los mecanismos para promover o incrementar las donaciones, se encuentran los hermanamientos entre ciudades, cooperación de organismos y agencias oficiales de gobiernos amigos, entre otros.

El Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) tiene como uno de sus mandatos brindar apoyo a los municipios en la suscripción de hermanamientos y en la promoción de la cooperación descentralizada. El Arto. No. 5 de la Ley Orgánica de INIFOM, establece en el inciso n), la responsabilidad de *Promover e impulsar la cooperación descentralizada y el intercambio de experiencias entre municipios y sus relaciones de hermanamiento.*

La mayoría de los hermanamientos en nuestro país datan de décadas atrás y se ha observado muy pocas acciones de apoyo por canalizar y establecer

de éste tipo de relaciones; de hecho la cantidad de relaciones de hermanamientos (oficiales y no oficiales) pasaron de aproximadamente 400⁶⁰ a finales de los ochenta a un aproximado de 250 en la fecha actual⁶¹.

En este sentido, es necesario el establecimiento de canales de comunicación entre consulados en nuestro país, para evaluar posibles hermanamientos o posibles relaciones de colaboración entre ciudades y aumentar la asesoría y asistencia sobre este tema de cooperación descentralizada primero entre las instancias de gobierno competentes (Cancillería e INIFOM) y luego con las municipalidades.

Lo anterior sugiere un rol más activo y promocional de este tipo de cooperación para el desarrollo local, la cual tiene un alto potencial que no ha sido aprovechado adecuadamente. Uno de los municipios en donde este instrumento representa una fuente determinante en el desarrollo socioeconómico y cultural, es el municipio de León el cual sostiene relaciones de hermanamiento con 15 ciudades de Europa y Estados Unidos y con los cuales la municipalidad cubre el 53% del Plan de Inversiones Municipales⁶².

Créditos del Sistema Financiero Nacional

La Ley de municipios establece en el Arto. 28, numeral 19 como una de las atribuciones del concejo municipal, conocer, discutir y aprobar las operaciones de Crédito Municipal.

Para la utilización de este mecanismo para el financiamiento de acciones en favor del Desarrollo Local, existe también un marco regulatorio que incluye a los Gobiernos Municipales que es la Ley General de Deuda Pública (477) aprobada en Noviembre de 2003. Esta Ley tiene por objetivo la regulación de endeudamiento público (de conformidad al arto 1), definiendo esta como los compromisos financieros contraídos por las instituciones del sector público, que impliquen obligaciones de pago directo derivadas del financiamiento recibido, incluyendo compromisos contratados cuyo valor no ha sido recibido, siempre y cuando se rijan por lo establecido en la presente Ley.

⁶⁰ GUIA ELEMENTAL DE HERMANAMIENTOS. Julio 2000. Managua, Nicaragua.

⁶¹ Aunque funcionarios del Departamento de Hermanamientos de INIFOM Central, sostienen que este número ascendía a casi 500 en 1989. Área de Hermanamientos INIFOM Central.

⁶² Diario La Prensa, Miércoles, 26 de Febrero 2003.

De igual manera establece que están sujetas a esta Ley, todas las instituciones del sector público⁶³ incluidas las municipalidades de conformidad al arto. 2 de la misma Ley. La Ley define en sus alcances endeudamiento de Corto Plazo y de Mediano y Largo Plazo, establece al Ministerio de Hacienda y Crédito Público como el órgano rector de la

⁶³ Arto. 2: Para los efectos de esta Ley el sector público comprende:

1. Poder Ejecutivo, conforme se define en el artículo 3 de la Ley 290, (Presidencia y Vice Presidencia de la República, Ministerios del Estado, entes gubernamentales que pueden ser descentralizados o desconcentrados, bancos e instituciones de financieras del Estado y entidades empresariales del Estado);
2. Los otros Poderes del Estado;
3. Alcaldías Municipales; y
4. Consejos y gobiernos de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur.

aplicación de la misma. De igual manera define los requisitos para ambos casos y las responsabilidades derivadas del proceso de suscripción de deudas⁶⁴.

Por otro lado la Ley de Transferencias (466), en el Arto. 10 Inciso d.2) establece que *Para los casos en que el Concejo Municipal apruebe destinar las transferencias al pago de préstamos de mediano y largo plazo destinados a inversiones, conforme al Arto 21 de la Ley de Régimen Presupuestario Municipal, se deberá de especificar el monto correspondiente que será utilizado.*

⁶⁴ Ejemplos de estas obligaciones que establece la Ley son los siguientes:

El Arto. 20 establece que la institución contratante debe notificar por escrito mensualmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la contratación de dichas deudas, para fines de dar seguimiento al Límite de Endeudamiento aprobado en la Estrategia de Deuda y la Política de Endeudamiento.

Arto. 21 Los gobiernos municipales únicamente podrán emitir deuda bajo la supervisión y autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Banco Central de Nicaragua, de conformidad a lo preceptuado en los artículos 20 y 21 de la Ley de Régimen Presupuestario Municipal, con un límite de endeudamiento definido en la política de endeudamiento aprobada con la Ley Anual de Presupuesto General de la República y con un mecanismo U garantía de las emisiones.

Arto. 34 Todas las instituciones sujetas a la presente Ley de conformidad con el Artículo 2, que requieran iniciar gestiones para efectuar una operación de Crédito Público de mediano o largo plazo, deberán solicitar la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público suministrando la siguiente información:

1. Justificación de proyecto en el contexto del desarrollo económico y social;
2. Estudio de factibilidad económica-financiera del proyecto, el cual deberá incluir, cuando sea aplicable, información relativa a generación de empleo, estimaciones de valor agregado, transferencia tecnológica, impacto en el incremento de las exportaciones del país, impacto en la reducción de la pobreza y cualquier otra información relevante;
3. Monto de la inversión y del financiamiento requerido;
4. Los términos y condiciones propuestas de nuevo endeudamiento.
5. Según sea el caso, los requerimientos de contrapartida nacional y su incidencia en el Presupuesto General de la República o en el presupuesto institucional;
6. Las fuentes de financiamiento contempladas;
7. Cualquier otra información que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público considere necesaria para evaluar la solicitud; y
8. Siempre que se trate de proyectos de preinversión e inversión a financiarse con fondos reembolsables a través del Presupuesto General de la República, deberá presentarse el análisis técnico de la Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia (SECEP) con un aval técnico favorable de dicha Secretaría, que señale la prioridad del proyecto y su inclusión en el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP). Esto será un requisito indispensable para que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público pueda tramitar la solicitud.

Arto. 49 Las instituciones del Sector Público podrán contratar operaciones de Crédito Público con garantía o prenda sobre bienes, rentas nacionales o municipales de conformidad a las regulaciones y normativas legales vigentes. El uso de las transferencias del Poder Ejecutivo y otros Poderes del Estado a los municipios como garantías colaterales de financiamiento gestionados por estas entidades, serán reguladas de conformidad a la Ley de Transferencias Municipales. La Asamblea Nacional aprobará las enmiendas que se realicen a los contratos originales de las operaciones externas contratadas, como consecuencia de la modificación del destino de los recursos.

De igual manera el Arto. 20 y 21 de la Ley de Régimen Presupuestario Municipal (376), establecen algunas regulaciones para la suscripción de créditos municipales.

Arto. 20 En virtud de lo dispuesto en el numeral 19) del Artículo 28 de la Ley de Municipios, estos por medio de sus concejos, podrán concertar operaciones de crédito en todas sus modalidades con Entidades de Crédito debidamente autorizadas por la Superintendencia de Bancos y de Otras Instituciones Financieras, por lo que podrán financiar sus inversiones acudiendo al crédito público y privado, a mediano y largo plazo, en cualquiera de sus formas, siempre que sea aprobado debidamente por el Concejo Municipal, quien analizará la capacidad del Municipio para hacer frente, en el tiempo a las obligaciones que de aquellas se deriven para el mismo. La potestad anterior no comprende la aprobación de los Concejos Municipales de operaciones de crédito de carácter rutinario sobre rubros ya presupuestados.

Las operaciones de crédito podrán instrumentarse mediante las siguientes formas:

- Emisión Pública de la Deuda Interna, la que deberá contar con la autorización que para tales efectos se exija por la autorización financiera y monetaria correspondiente.
- Contratación de préstamos o créditos en los términos referidos en el artículo siguiente.

Arto. 21 Solo podrán adquirirse compromisos por egresos que hayan que extenderse a ejercicios presupuestarios posteriores, cuando sean debidamente autorizados por el Concejo.

Los créditos de mediano y largo plazo, para la realización de obras orientadas a la presentación o mejora de los servicios públicos derivados de sus competencias así como para proyectos de fortalecimiento institucional de la administración municipal, se podrán contraer siempre y cuando el servicio de la deuda de todos los créditos contratados por el municipio no sea superior al 20% de los ingresos corrientes anuales del municipio. Los créditos que excedan al periodo de gobierno municipal serán sometidos a consulta pública en la forma que se establece para la aprobación del Presupuesto Municipal Anual en la presente Ley.

Fondos de Desarrollo Municipal

Los Fondos de Desarrollo Municipal constituyen recursos fundamentalmente orientados al apoyo de iniciativas económicas locales. Este tipo de fondos en nuestro país provienen en gran medida de la cooperación internacional o de proyectos de desarrollo rural como resultado del desarrollo de microcréditos, fondos revolventes y/o rotatorios, etc.

El objeto de este fondo, es contribuir a reducir la brecha de financiamiento de aquellos sectores que no pueden acceder a fuentes convencionales de crédito, debido a que no son sujetos tomando en cuenta las condicionalidades que estas instituciones tienen establecidas.

No se trata de aplicación de subvenciones de los financiamientos otorgados o a otorgar y de flexibilizar las recuperaciones. Este tipo de fondo debe ser administrado con los mismos principios financieros de otras instancias crediticias, con tasas de interés de mercado y la aplicación de mecanismos rigurosos para el otorgamiento y repago, para que sea sostenible, independientemente que su origen sea reembolsable o no.

Se recomienda un modelo autónomo de administración. Las municipalidades no disponen de la especialización y eficiencia requerida para este tipo de actividades financieras, además que debe evitarse la posible incidencia política en la composición de la clientela. Algunos modelos eficientes para la operación de este tipo de fondos, son las Agencias de Desarrollo Locales, la constitución de Bancos Comunales, entre otros.

Es importante tener en consideración que el fondo constituye uno de los diferentes instrumentos para el Desarrollo Municipal (es decir que no es el único), por lo tanto debe tener la capacidad de interactuar con las diferentes instancias locales. Este fondo aunque debe ser financieramente solvente, su fin no es comportarse como una microfinanciera sino como una instancia de apoyo para el despegue de sectores económico del municipio.

Inversiones Público-Privadas

El desarrollo de acciones público – privadas, tiene que ver el establecimiento de alianzas estratégicas de lo cual ya se habló en secciones

anteriores. La implementación de este tipo de mecanismos, cada vez se hacen más comunes en las municipalidades nicaragüenses.

Este tipo de cooperación pública – privada a nivel local, se produce cuando existen beneficios de carácter social o bien impactos económicos pero de carácter comunal o municipal y beneficios económicos para el sector privado con la entidad o entidades económicas objeto de la alianza, al desarrollar de manera conjunta determinadas acciones o proyectos⁶⁵.

Las contribuciones especiales citadas más atrás, pueden ser catalogadas como mecanismos de alianzas público – privadas, en donde la sociedad civil es copartícipe de los costos de las inversiones municipales. De igual manera el establecimiento de consorcios en función de proyectos específicos, las cuales se encuentran establecidas en la Ley 40 y sus reformas, constituyen también modalidades de alianzas de carácter *ad hoc*, que permiten la constitución de pautas para la concertación de problemáticas mas globales del municipio.

Otro tipo de intervenciones público – privado, es la cesión de la administración de algunos servicios municipales a organizaciones privadas locales, que para las municipalidades representan flujos netos deficitarios y en donde enfrentan serias debilidades para prestarlo con calidad, con el fin de revertir efectivamente dicha situación y crear una mayor cultura de pago de estos servicios en el municipio. Dicho proceso se recomienda que sea fruto del consenso de las autoridades municipales y los pobladores. En concepto de dicha administración la organización local a la cual se ha cedido la administración del ó, los servicios en cuestión, debe efectuar un pago preestablecido a la municipalidad con la frecuencia acordada. Otras formas o mecanismos son la administración de locales, parques, entre otras.

⁶⁵ *En nuestro país existe una gran diversidad de experiencias pero muy poco divulgadas, dentro de ellas se encuentran por ejemplo, la rehabilitación compartida de caminos que conducen a comunidades rurales y que a la vez sirven de acceso a determinadas inversiones de carácter privado, entre otras.*

Otras fuentes

Adicional a las fuentes anteriormente abordadas, existen otras con las que los gobiernos locales cuentan para el Desarrollo Económico Local, entre las que podemos mencionar las siguientes:

- Inversiones Públicas realizadas a través de instituciones del gobierno central como es el caso del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), el Instituto de Desarrollo Rural (IDR), Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI), y resto de instancias en la que los gobiernos locales de una forma organizada pueden incidir para orientar este tipo de inversiones bajo una estrategia de desarrollo del municipio.
- Otra de las fuentes de financiamiento que se encuentran en el territorio, son las ONG's las cuales ejecutan recursos por medio de la cooperación descentralizada. Con estas instancias locales debe efectuarse una coordinación con el fin de hacer sinergias y evitar la duplicidad de esfuerzos y recursos y finalmente que las inversiones que se ejecuten sean bajo la lógica de desarrollo del municipio.
- Por otro lado se encuentra la implementación de otras modalidades de financiamiento hacia los sectores productivos y en donde los gobiernos locales pueden ejercer el papel de facilitadores, en conjunto con el resto de actores locales, para el impulso de sectores y actividades económicas locales que no gozan de un reconocimiento y la prioridad requerida por la banca formal, que no obstante disponen de competitividad, pero que no cuentan con las garantías requeridas para acceder a este financiamiento. Este enfoque se centra en el establecimiento de un fondo que bajo ciertos requisitos, pueda ser utilizado por estos sectores económicos prioritarios del municipio como garantía para acceder a recursos de la banca formal. Este mecanismo permite además del acceso a financiamiento, trasladar a un mejor posicionamiento futuro ante el sistema financiero formal y/o flexibilizar las rigideces de estas últimas.

VII. Otras experiencias de Desarrollo Económico Local en Nicaragua

Además de las experiencias de fomento al Desarrollo Económico Local realizadas por la Fundación Friedrich Ebert entre los años 1995 y 2002, existen otras, que quisiéramos presentar en este capítulo.

Son muchos los problemas que presenta cada municipio de Nicaragua. Entre estos podemos mencionar el problema de transporte en El Sauce y de comunicación con el Pacífico de Bilwi, Puerto Cabezas. Muchas veces, los problemas van más allá del territorio de cada municipio y es necesario combatirlos según la zona geográfica como la cuenca de un río. Tal es el caso de los municipios de León norte, en donde se han organizado en la figura de la Asociación de Municipios de León Norte (AMULEON) producto de la relación de un conjunto de dinámicas y de acciones por parte de instituciones del estado, de organismos de cooperación y de organismos no gubernamentales locales; orientado a la definición de un perfil regional propio e iniciando la elaboración de un Plan Estratégico para la Sub - región de León Norte.

En el ejercicio de la democracia de Nicaragua y en el marco del proceso de descentralización de funciones del gobierno central a los gobiernos locales, se ha podido observar el intento por brindar las herramientas necesarias para enfrentar los retos de una gestión descentralizada: Procedimientos para la formulación de proyectos, manual de procedimientos para los gobiernos locales que permitan promover la institucionalización de las alcaldías, y generar procesos de participación ciudadana, encaminados hacia una mayor transparencia de la administración y priorización de los recursos.

Lamentablemente, no en todos los municipios se puede observar transparencia y un orden de prioridades de los proyectos de acuerdo a las necesidades reales de la población. Sin embargo, las experiencias exitosas permiten observar los procedimientos participativos de todos los sectores de la sociedad que han hecho posible cambios estructurales, de procedimientos y planificación estratégica a largo plazo que le permitan a la sociedad de cada municipio mantener una estructura de desarrollo validada por la población y que una vez haya finalizado el período de

gobierno, la nueva administración tenga que partir de las directrices establecidas.

A continuación se describen las experiencias de Desarrollo Económico Local de León, Estelí y Nandaime.

7.1 Experiencia de Desarrollo Económico Local en León

El municipio de León pertenece al departamento de León y ocupa el segundo lugar entre los demás municipio del departamento por su extensión territorial de 820km². La ciudad de León es la segunda ciudad en importancia del país. Es la cabecera del departamento de León, conocida como la «ciudad universitaria» y se encuentra ubicada en un llano entre dos depresiones: el río Chiquito al sur y El Pochote al norte. Por su extensión ocupa el segundo lugar entre los demás municipios del departamento, el primer lugar en población y en densidad poblacional⁶⁶.

En 1998 el municipio de León se vio afectado por el fenómenos natural del Huracán Mitch que causó daños especialmente en el área rural y provocó cambios importantes en los suelos, de manera que las fincas situadas en las llanuras quedaron cubiertas de piedra y arena; además, la recuperación de las tierras demanda grandes inversiones que no están al alcance de los productores.

Según el Plan Estratégico⁶⁷ del año 2000 del municipio León, el 79% de la población del municipio vive en riesgo relativo o de poca intensidad; el 54% vive en bajo riesgo, determinado por las sequías y el 6.5% vive en alto riesgo, por las pérdidas humanas que causan los desastres naturales (lava e inundaciones). Un 40% vive en riesgo medio, que implica pérdidas económicas y de infraestructura por causa de cualquiera de los fenómenos naturales.

La alcaldía de León hasta en 1994 basó su planificación en el desarrollo urbano, en donde se elaboraban planes físicos de ordenamiento territorial que solo permitían controlar el crecimiento urbanístico físicamente. A partir de 1994 la municipalidad inicia la creación de condiciones para

⁶⁶ *Inifom. Caracterización de León. 2000.*

⁶⁷ *Recopilación de la experiencia del municipio de León de Ortega H, Manuel y Guadalupe Wallace S. Nicaragua: experiencias de gestión municipal. 1ª edición. FUNDAUNGO. San Salvador, El Salvador. Septiembre 2001*

asumir las nuevas funciones que la ley 40 le otorga a las municipalidades, de promotora del desarrollo y potenciadora de la participación ciudadana.

Con la iniciativa de ciudadanos leoneses, la alcaldía y el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert, se elaboró el Plan Maestro de León, considerado como un plan de desarrollo integral urbano y rural de largo plazo. El mismo fue elaborado con el consenso de la sociedad civil organizada y la municipalidad, a partir de un diagnóstico integral del municipio, que incluyó una combinación de ordenamiento físico y planificación económica, en donde definieron las condiciones bajo las cuales se podía mejorar la situación económica, indicando las alternativas físicas, organizativas y financieras para desarrollar nuevas actividades económicas.

Este modelo de desarrollo sostenible centrado en el Desarrollo Económico basado en el uso sostenible de los recursos naturales, fue aprobado por el Consejo Municipal de León en enero de 1996.

En el período 1997-2001 la nueva administración municipal realizó la primera evaluación de la implementación del Plan Maestro Estructural elaborado en el período 1990-1996 y la iniciativa de este plan se retoma con fuerza en 1998, en donde se inicia un proceso de coordinación y consenso de todos los agentes económicos del municipio de León. Sin embargo, es hasta mayo de 1999 que el Consejo Municipal acuerda dar continuidad al plan.

A nivel organizacional, a lo interno el Consejo Municipal de León en el período 1990-1996 estaba organizado en comisiones y contaba con dos oficinas de apoyo: La secretaría del Consejo y la Oficina de Auditoría Interna, las cuales siguieron funcionando en el período 1997-2000.

Del seno del Consejo se formaron ocho comisiones, que correspondían a las áreas de interés del gobierno municipal para el desarrollo de su gestión: del plan de arbitrio; de cultura; de vivienda, del medio ambiente; de cooperación externa; de atención al transporte selectivo; de juventud, niñez y deporte; de atención al sistema penitenciario y a la mujer indígena de Subtiava.

La municipalidad funcionó a inicios del nuevo gobierno en el período 1997-2000 de manera centralizada, heredando el organigrama del período anterior. Posteriormente se presentaron al Consejo cinco propuestas de

reorganización, siendo aprobado el nuevo organigrama en octubre de 1997 e incorporadas modificaciones en febrero de 1998.

En la reestructuración organizativa se integra al Vice alcalde con el alcalde como una sola unidad de mando, reduciendo su poder. Se crean nueve direcciones (de administración, finanzas, registros, servicios municipales, planificación y desarrollo local, obras públicas y proyectos, relaciones con la comunidad, cooperación externa y de coordinación con las empresas). Se crea una figura del gerente municipal para gerenciar todas las direcciones. La nueva estructura se orienta hacia las tres funciones principales de la municipalidad: prestadora de servicios, promotora del desarrollo y promotora de la participación ciudadana.

La Dirección de Planificación y Desarrollo Local cuenta con tres departamentos; de planificación física y urbanismo (que antes era una división), el departamento de Medio Ambiente y el Departamento de Desarrollo Local del cual depende la sección de economía y producción y la de inversiones y turismo.

La Dirección de Relaciones con la Comunidad está integrada por el Instituto Municipal de Deportes y el departamento de diagnóstico y promotoría de proyectos comunales con las secciones de promoción de obras y la sección de educación, cultura y salud.

La Dirección de Servicios Municipales cuenta con tres departamentos: ornato y limpieza, de parques, cementerios, mercados y rastros.

La Dirección de Cooperación Externa y la de Obras Públicas y Proyectos antes formaban parte de una sola división. Se creó una Dirección de Obras Públicas y Proyectos con tres departamentos: Formulación de proyectos, Ejecución de obras y proyectos y de Proyectos Especiales. Esta dirección se amplió en marzo del 2001 con dos nuevos departamentos: de proyectos urbanos y de proyectos rurales.

Para la coordinación de las nueve direcciones, a cargo del Gerente de la alcaldía; se cuenta con un Comité Técnico, un Comité de Finanzas y un Comité de Seguimiento de Proyectos integrados por los responsables de las áreas vinculadas a las funciones de cada comité (área financiera, administrativa, de proyectos, cartera y cobro, recursos humanos, servicios municipales y asesoría legal) presididos por el alcalde.

Se elaboró un manual de funciones a finales del 1997, así como un reglamento interno de funcionamiento y se firmó un Convenio Colectivo con los trabajadores. Se estableció una metodología de evaluación al desempeño, se revisó y reformó el Manual de Funciones y cargos, se hizo una revisión de los salarios y un balance de la fuerza laboral en 1999.

El rol que ha jugado la Cooperación Descentralizada ha sido fundamental para el quehacer municipal de León en los últimos diez años, sirviendo como principal fuente de financiación a las inversiones del municipio.

El municipio de León en la década de los ochenta logró articular una red de apoyo de la comunidad internacional, quienes promueven la cooperación descentralizada, teniendo relaciones en los noventa con varias ciudades como Frankfurt de Alemania; Aarhus y Getlys de Dinamarca; Berkeley, California, Pennsylvania, Janesville, Santa Bárbara de Estados Unidos; Tampere de Finlandia; Neuville Les Dieppe de Francia; Grugliasco y Salerno de Italia; el Ducado de Luxemburgo y Ciudad Panamá. Muchas relaciones se han perdido a la fecha, aunque las relaciones ya iniciadas mantuvieron su cooperación en la última década del siglo XX.

A comienzos del período de administración municipal 1997-2000 no se le dio continuidad a la relación establecida con las ciudades hermanas y otras relaciones de cooperación que estaban en el proceso de establecerse. La administración no contaba con un departamento especializado que mantuviera, consolidara y ampliara las relaciones de cooperación descentralizada y le faltaban Sistemas de Comunicación Internos y Externos con la cooperación descentralizada; un Manual Protocolario que permitiera dar una mejor atención a las delegaciones que visitaban al municipio en el marco de la cooperación descentralizada y Políticas definidas y consensuadas por el Consejo Municipal con relación a la cooperación descentralizada. Los informes que se manejaban eran sobre los avances y obstáculos de los proyectos y el estado de las relaciones del municipio con las ciudades hermanas y otros grupos de solidaridad.

En 1998 aconteció la catástrofe del Huracán Mitch, sus efectos dieron como resultado el incumplimiento de los planes de cooperación descentralizada en el municipio. Sin embargo, el municipio pudo mantener

sus relaciones a través del intercambio de visitas de las autoridades municipales y funcionarios involucrados con los hermanamientos, quedando reflejado en una memoria anual de cooperación descentralizada. También se logró aprovechar la participación en eventos internacionales y una buena disposición para apoyar la planificación con relación a la cooperación descentralizada.

La experiencia de la cooperación descentralizada está en una fase de consolidación, la cual tiene un balance positivo de los resultados obtenidos. La municipalidad logró un mayor acercamiento y comunicación con los hermanamientos existentes de períodos anteriores y obtuvieron apoyo financiero para implementar proyectos de desarrollo social, reconstrucción y de orden industrial. Esta cooperación les ha permitido a la municipalidad poder ejecutar los planes de inversión previstos para los diferentes períodos del Plan Estratégico del Municipio y el aporte financiero es significativo. Existe una consolidación en la relación con los organismos internacionales para gestionar cooperación técnica y financiera del desarrollo del municipio a través de hermanamientos y convenios de colaboración.

La cooperación descentralizada ha permitido al municipio de León lograr una mayor capacidad institucional, así como una mayor implementación de acciones concretas para impulsar el desarrollo local, fundamental en el ámbito rural.

Respecto a las competencias y Prestación de Servicios Públicos, el municipio de León se ha destacado, ya que ha sido prestadora de casi la totalidad de servicios que la ley establece, dentro de las cuales están: recolección, tratamiento y disposición de residuos sólidos; construcción, mantenimiento y administración de cementerios; ornato público; infraestructura vial (calles, aceras, andenes y caminos vecinales); construcción y mantenimiento de parques y plazas; ejecución de proyectos de energía y agua potable; obras y actividades de salud e higiene comunal; protección del medio ambiente; promoción de la educación, cultura y deporte.

En el servicio público de Recolección de Basura, en 1996 se contabilizaban once barrios que no tenían este servicio y diez basureros ilegales, que sumando a los basureros ilegales de caminos vecinales sumaban veinte. A partir de 1997 se amplió la cobertura de limpieza en diez repartos, Se

amplió la cobertura donde no existía y se eliminaron los basureros ilegales con el apoyo de la Policía Nacional y supervisiones realizadas por los inspectores del municipio y el control de la misma comunidad. Se elaboró una Ordenanza Municipal que permitía a la población hacer denuncias sobre el manejo y control de todo tipo de desechos sólidos y líquidos a partir de 1999.

Se amplió y aumentó la frecuencia de barrido de calles. Se instalaron y dio mantenimiento a recipientes de basura para brindar las condiciones adecuadas para la deposición de los desechos sólidos. Se da una atención diaria en la recolección de basura en los mercados, que incluye barrido de calles adyacentes; así como la recolección de desechos hospitalarios, en parques, cementerios, estadios y otros puntos de acopio en la ciudad.

El basurero municipal se encuentra situado a 600 metros del límite urbano actual, al sur del cerro El Fortín de Acosasco, con una superficie de 120.000 mts², no cuenta con un cerco de protección.

Según la dirección de Servicios Municipales, la prestación del servicio de recolección de basura no es rentable para el municipio, debido a que solo se logra percibir el 40% del costo.

En el municipio de León existen diez cementerios. La Administración y Mantenimiento de Cementerios de la alcaldía brinda mantenimiento a los tres que son propiedad municipal (Guadalupe, Anexo de Guadalupe y San Felipe). Los restantes siete son administrados por la población.

Se fortaleció la atención al público con la apertura de una oficina que brinda servicios de venta de terreno, terraje, exhumación, construcción de fosa y mantenimiento del mismo. Así mismo, se agilizó el proceso de gestión y trámites de adquisición de títulos, reposición de títulos y pago por mantenimiento.

Debido a que la prestación de este servicio no es rentable para el municipio y su subsidio tiene un alto porcentaje, la dirección de servicios municipales considera que se debe implementar nuevas tarifas por el servicio prestado para incrementar su recaudación y hacerlo rentable.

La Administración y Mantenimiento de Parques tiene a su cargo el parque municipal, que además es parque zoológico y nueve parques, todos de cobertura municipal. La plaza central de León, es un sector de

esparcimiento para la población, debido a las actividades artísticas y culturales que acostumbran presentarse.

En 1996 se construyó en León el primer parque de educación vial en el país. Este proyecto fue apoyado financieramente por UNICEF y los organismos viales de Hamburgo y Blackbert. El parque se utiliza para laboratorio de la cultura vial y posee un pabellón para la enseñanza teórica de las leyes de tránsito. Está situado al oeste del municipio, en el complejo deportivo y parque Bosque Arlen Siu.

El sistema de riego para el mantenimiento de parques y áreas verdes es insuficiente para cubrir todas las áreas, así como el personal para el resguardo y protección de la infraestructura y el servicio es totalmente subsidiado por el municipio. También existe necesidad de materiales, herramientas y contratación de personal para poder darles mantenimiento a todos los parques y áreas verdes.

El Servicio de Administración y Mantenimiento de Mercados que tiene León es de cinco mercados en todo el municipio, dos de cobertura comunal y tres municipal. Ya se inició el proceso de desconcentración administrativa de los mercados, permitiendo mejoras en la optimización de los recursos, además de mantener actividades coordinadas con diferentes instancias del gobierno central para garantizar la calidad e higiene de los productos, garantizando el certificado de Salud de cada comerciante.

La administración de los mercados tiene problemas de recuperación de la mora acumulada, por lo tanto han procedido a la actualización de la cartera de cobro de los comerciantes a través de un sistema computarizado que se actualiza mensualmente; además de hacer controles de boletería, arqueos frecuentes, depósito diario de lo recaudado y control a los trabajadores.

La Administración y Mantenimiento de Rastros brinda el servicio a través de dos equipamientos ubicados en el barrio El Laborío con servicio de matanza de ganado mayor y menor, ambos de cobertura municipal. En 1997 se desarrolló un proyecto para remodelar y modernizar el rastro municipal, agregando el área de matanza de cerdo, logrando disminuir la matanza clandestina.

El Servicio Municipal de Viveros y Ornato de la Ciudad cuenta con setenta mil plantas, dentro de las cuales están las plantas ornamentales, frutales, maderas, entre otras y se encuentra ubicado en el parque Arlen Siu.

La Dirección de Registro Civil de las personas, ha participado en las sesiones del Consejo Municipal, Cabildos y reuniones, tanto en área urbana como rural, con el propósito de contribuir al proceso de toma de decisiones. El Registro Civil ofrece servicios de carácter jurídico, así como el de especies fiscales, registro de fierros y servicio de cementerio. Esta dirección ha mejorado las condiciones físicas, materiales y ambientales de su infraestructura, además ha actualizado y reordenado el inventario de libros de los diferentes hechos vitales de forma continua, por un año a la vez.

En el 2000, con el apoyo de cooperación japonesa brindó asesoramiento y elaboración del diseño de un programa actualizado y se adquirieron seis computadoras para automatizar el servicio. Se impartieron capacitaciones técnicas al personal y seminarios de relaciones humanas. También se les entregaron uniformes a los trabajadores para una mejor presentación en el área de trabajo.

El ingreso de los servicios del registro civil de las personas es totalmente rentable y después del 2000 el servicio ordinario y rápido incrementó con relación a los años anteriores.

Dentro de los Servicios No Tradicionales y otros tipos de proyectos que brinda la Administración Municipal de la alcaldía de León, en el período 1997-2000 y con el aporte de la cooperación internacional, organizaciones humanitarias y fondos propios, se lograron ejecutar trescientos siete proyectos, que representan una inversión de \$20.701.963 dólares, sin contabilizar a gastos por emergencias Post Mitch.

La Dirección de Planificación en coordinación con la Dirección de Finanzas, Obras Públicas y Proyectos y Obras horizontales y la Dirección de Participación Ciudadana elaboraron el Plan de Inversión, basado en el Plan Maestro Estructural, El Plan Estratégico León Siglo XXI y el Plan de Gobierno Municipal para el período 1997-2000. El proceso de elaboración fue participativo dado que se tomó en cuenta las demandas de la sociedad por medio de los cabildos y asambleas realizadas durante el año.

La mayor inversión fue en Infraestructura Técnica y Vial. Se desarrollaron ciento sesenta proyectos destinados a mantenimiento de calles y caminos; asfaltado, encunetado y adoquinado de calles; alcantarillado sanitario; drenaje pluvial y vial; agua potable; electrificación y construcción y reparación de puentes.

Los proyectos de vivienda ocupan el segundo lugar de inversión que correspondieron a la construcción y reparación de viviendas, construcción de letrinas y fosas, construcción y reparación de pozos y el Plan techo. Otras inversiones fueron en equipamiento social correspondiendo a obras físicas en parques, en mercados, equipamiento educativo, deportivo, cultural y social.

Se desarrollaron proyectos de carácter económico, así como medio ambiente en las áreas de protección de recursos naturales, la conservación del suelo y la reforestación. También se desarrollaron proyectos de fortalecimiento institucional, fortalecimiento municipal y social, para gastos Post Mitch y para la niñez y adolescencia.

En el ámbito de la Participación Ciudadana, la voluntad política ha aportado a la promoción de este derecho por la creación de instancias creadas a fin de aplicar los mecanismos de participación establecidos en las leyes y de manera particular, el apoyo a las diferentes comisiones organizadas por el Consejo Municipal y al área de planificación.

La Dirección de Relaciones con la Comunidad inició en enero de 1997 con cinco miembros, con el fin de impulsar la promoción de la participación ciudadana en los distintos niveles de organización de la población del municipio de León. Para cumplir con esta promoción se desarrollaron capacitaciones para mejorar capacidades técnicas y profesionales del equipo de trabajo, sesiones metodológicas, reuniones de coordinación, talleres de capacitación interna, procesos de planificación y evaluaciones sistemáticas de las acciones desarrolladas en la dirección. Este proceso estuvo acompañado del abastecimiento de equipos, transporte y materiales de oficina, lo que permitió mejores condiciones ambientales de trabajo y el cumplimiento de lo programado.

Las instancias reforzadas fueron las asambleas de líderes urbanos y rurales, los cabildos ordinarios, las sesiones públicas del Consejo, las visitas individuales que practican los promotores a la población, los despachos

del alcalde con la población y las comisiones del Consejo; promoviendo mecanismos de participación en cabildos ordinarios, asambleas con pobladores y asambleas de líderes; facilitando la identificación de necesidades en la comunidad y la mejorando en la ejecución de proyectos. Algunos resultados de participación ciudadana de población organizada en coordinación con líderes comunitarios de barrios y comunidades rurales se pueden observar en la jornada de limpieza de los territorios periféricos de la ciudad, apoyo a la jornada de salud, mejoramiento de calles y caminos, alcantarillado sanitario y suministro de alimentos a las comunidades.

Por medio de las actividades realizadas en prevención con niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo, se destaca la consolidación de la estructura de la Comisión Coordinadora de Atención a la Niñez (CCAN), que inició en 1994 en el marco del Plan Estratégico de León, en donde existe experiencia en la creación y fortalecimiento de la defensoría de niños, niñas y adolescentes; disminución de la violencia intrafamiliar e infantil; estrategia de trabajo infantil; problemática de la prostitución; diagnóstico y característica de las niñas trabajadoras en la terminal de buses; integración y formación laboral a niños y niñas; promoción de la salud comunitaria; atención primaria, salud reproductiva y planificación familiar, promoción de la educación formal y desarrollo de preescolares comunales. Todos ellos con apoyo técnico y financiero de organismos como UNICEF, INIFOM, FNUAP, IPEC, OIT, Centro Nicaragüense de Desarrollo y embajada de Dinamarca.

La Dirección de Relaciones con la Comunidad también apoya el deporte a través de alquileres de instalaciones deportivas municipales (con lo que ayuda a la sostenibilidad y mantenimiento del deporte), aporte económico en concepto de donación a ligas, equipos y comunidades rurales, participación femenina en el deporte.

También ha trabajado en la actualización de los diagnósticos urbanos y rurales con el apoyo de PROTIERRA y en coordinación con la Dirección de Planificación Física y el Departamento de Medio Ambiente, logrando actualizar al noventa por ciento de las comunidades rurales organizadas en torno a los diez centros definidos por el Plan Maestro Estructural, así como identificar y priorizar las necesidades en las comunidades urbanas y la periferia de la ciudad.

El Comité de Emergencia Municipal fue creado en abril de 1992, producto de la erupción del Cerro Negro, donde el Consejo Municipal aprobó la conformación del Comité de Emergencia como órgano de apoyo al Consejo, coordinado por el alcalde del municipio y un personal permanente que consiste en una promotora y una secretaria, apoyadas en personal voluntario. En el período 1997-2000 el comité logró consolidar y desarrollar diferentes estructuras y planes para una mejor atención ante los desastres. Actualmente se tiene experiencia en señalización de las rutas de evacuación, coordinación con INETER en la vigilancia de los fenómenos naturales que se presentan en el municipio, entrega de víveres a damnificados, evaluación de daños, instalación de refugios para la atención de damnificados en centros educativos y casas particulares, elaboración de mapas de lugares de alto riesgo por inundaciones, maremotos y erupciones volcánicas y posibles centros de refugio, planes de emergencia escolares en el área urbana y rural, planes de emergencia municipal (de inundación, erupción volcánica, maremotos y plan playa) haciendo cruce de variables con los mapas de amenazas y riesgos, de los cuales treinta y dos corresponden al área urbana y seis al área rural.

La oficina del Comité de Emergencia Municipal cuenta actualmente con un equipo de vehículos para atender las emergencias y una computadora y una red de quince radios de comunicación instalados en comunidades rurales.

Las Comisiones del Consejo Municipal están facultadas para dictaminar ordenanzas municipales que son aprobadas posteriormente por el Consejo Municipal, hacer propuestas que permitan cumplir con los planes presupuestarios y de inversión y recepcionar inquietudes de los ciudadanos y propuestas de acuerdo al interés local. Estas comisiones son ocho. La Comisión de Cultura, la Comisión de Vivienda, la Comisión del Medio Ambiente, la Comisión de Cooperación Externa, la Comisión de Juventud, niñez y deporte, la Comisión de atención al Sistema Penitenciario y a la mujer indígena de Subtiava, la Comisión del Plan de Arbitrios y la Comisión de atención al Transporte Colectivo.

El Consejo Municipal aprobó la enajenación de chatarras existentes en los dos planteles municipales con el objetivo de apoyar la reparación de maquinaria. Propuso y aprobó gestiones para el desarrollo del municipio por medio del impulso de proyectos de desarrollo rural y urbano de

producción de granos básicos, siembra de hortalizas, crianza de aves de corral, ganado mayor y menor, construcción de viviendas, reparación de caminos, instalación de energía eléctrica, conexión de aguas negras y agua potable. Analizó y aprobó los impuestos municipales de acuerdo a la situación económica del país. Hicieron revalorizaciones de las tasas de impuestos para apoyar la inversión social en el municipio. Se otorgaron estímulos a docentes de primaria secundaria y universidad, así como a personas que sobresalieron en la inversión del municipio.

El Comité de Desarrollo Municipal es presidido por el Alcalde y está organizado en las siguientes comisiones: La Comisión Coordinadora de Atención a la niñez, Representación de hermanamientos, Delegados de Instituciones del Gobierno, Productores y el Movimiento Comunal. Su principal función es garantizar que el municipio sea una ciudad atractiva, emprendedora, centro de actividad productiva y de servicios de Occidente a través de la diversificación económica basada en el aprovechamiento integral y sostenible de los recursos locales y la educación social; todo esto por medio del desarrollo del Plan Maestro Estructural.

Debido que hubo una discontinuación del Plan Maestro, en 1999 se establece un proceso para la re implementación del plan. En la fase de organización se reorganizan la Asamblea General y las diferentes Comisiones Sectoriales. Posteriormente se elabora un diagnóstico del municipio utilizando el análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), en donde se analiza a lo interno y externo del municipio, permitiendo observar su posicionamiento competitivo. Para la elaboración del Plan Estratégico se necesitó de un proceso participativo en donde se lograran definir la visión, estrategias y objetivos a seguir. En la fase del Plan de Acción se determinaron cuáles son las actividades a realizar en donde se identificaron los programas y proyectos estratégicos para cada objetivo. Se contó con la participación de la sociedad civil organizada y no organizada e instituciones públicas y privadas y representantes de cooperación internacional descentralizada.

7.2 Experiencia de Desarrollo Económico Local en Estelí.

El municipio de Estelí es el más grande del departamento que lleva su mismo nombre. Está situado en la región norte de Nicaragua y su extensión territorial abarca setecientos noventa y cinco kms², donde el área urbana es de 15km². Se ha caracterizado por tener administraciones municipales innovadoras y es en el período 1997-2000 en donde se crearon las condiciones para iniciar la transformación del rol de la administración municipal de solo prestadora tradicional de servicios públicos a la de gestora del Desarrollo Económico Local⁶⁸.

El Municipio de Estelí presenta un porcentaje de analfabetismo del 21.36 %. En el área urbana es de 17.16 % en contraste con el 36.34 % en el área rural, lo cual puede estar asociado a las condiciones de accesibilidad, falta de empleo de los padres, necesidad de trabajo por parte de los niños para ayudar a su familia y a limitaciones del sistema formal de educación para cubrir la demanda educativa de la población rural dispersa. Tanto en el área urbana como en la rural, los hombres presentan tasas de analfabetismo superiores a las de mujeres. Cuatro de cada diez hombres del área rural son analfabetos, lo cual se incrementa en algunas sub zonas hasta dos analfabetas de cada tres hombres mayores de diez años⁶⁹.

A inicios de 1997 se implementaron una serie de reformas para el fortalecimiento y modernización de su aparato institucional y las funciones en su quehacer diario. El eje de esta modernización fue el desarrollo de un proceso de planeación estratégica basada como guía de acciones de gobierno para ampliar y profundizar los procesos de participación ciudadana en la gestión local.

El área urbana está organizada en tres distritos y un perímetro urbano; veintidós unidades residenciales; cincuenta y cuatro barrios y siete comunidades contenidas en el perímetro urbano. El área rural está organizada en cinco zonas o territorios, dieciséis subzonas o comarcas y ciento veintiún comunidades. Existen además ciento ocho localidades que están adjuntas a comunidades rurales.

⁶⁸ *Inifom. Caracterización del municipio de Estelí. 2000*

⁶⁹ *Idem*

Una de las principales características económicas⁷⁰ que presenta la ciudad de Estelí es ser centro de comercialización, abastecimiento y suministros no solo de la región, sino de regiones vecinas ubicadas en la parte noreste y central del país, como El Sauce, San José de Achuapa e inclusive Managua.

Dada la importancia económica de la zona norte, posee una amplia actividad tanto en el agro como en el comercio. Sus principales actividades económicas son el comercio y los servicios, la agricultura, ganadería y la manufactura de tabaco. También se puede observar la pequeña industria artesanal. Dentro de los principales rubros de producción están los granos básicos (maíz, frijol y sorgo), papa, café y tabaco. El 28% de la población se dedica a la agricultura; el 17% a la industria, incluyendo la rama de la construcción; el 55% se dedica a actividades comerciales y de servicio. Sin embargo, el desempleo en el municipio supera el 60% de la población económicamente activa. Este problema genera gran cantidad de personas en situación de supervivencia, además de poseer un déficit habitacional del 50% y con un poder adquisitivo en los sectores de servicios y construcción, industrial y comercio, por debajo del costo de la canasta básica. La pobreza crónica en la zona urbana de Estelí alcanza el 42% y en la zona rural el 83%, siendo el último, más alto que el promedio nacional.

Las vías de acceso a la ciudad son carreteras de todo tipo, revestidas con macadán, principalmente las que comunican con El Sauce y Lima al oeste y La Concordia al este. La mayoría de las comunidades rurales cuentan con caminos de tierra sin tratamiento, caminos intermunicipales de todo tiempo y trochas. Existen seis terminales que se encuentran en el interior del área urbana.

El sistema de agua potable tiene mayor cobertura en el área urbana y las personas que se encuentran en los nuevos asentamientos y barrios periféricos de la ciudad no están conectadas al servicio. El 34% de la población no cuenta con el servicio de energía eléctrica en el área urbana y en un mayor porcentaje se encuentran los habitantes del área rural.

⁷⁰ *Idem*

En el ámbito de la Participación Ciudadana⁷¹, Estelí ha desarrollado uno de los procesos participativos más importantes del país en la gestión local. Se destacó la celebración del cabildo anual de consulta del presupuesto, cuya experiencia asamblearia era de las más avanzadas del país y sirvió de base para la reforma de la Ley de Municipios de 1997, que convirtió el cabildo anual de un día en un proceso asambleario de sesenta días. Sobre la base de esta experiencia, la nueva administración decidió mejorar y potenciar lo existente, debido a que en algunos aspectos la participación ciudadana estaba limitada a procesos de información y consulta para la elaboración de planes operativos anuales y presupuestos municipales, siendo la participación de los pobladores en carácter de beneficiarios de los proyectos y acciones municipales.

En 1997 la alcaldía contaba con una oficina de promotoría social que desempeñaba las funciones de enlace de la alcaldía con las comunidades y de animadora de la prestación de mano de obra para la ejecución de las obras comunitarias; también organizaba y apoyaba las actividades de consulta y divulgación del quehacer municipal (conferencias de prensa, visitas del alcalde a barrios y comunidades para entregar beneficios materiales e inauguración de obras públicas, asambleas de pobladores, cabildos sectoriales y municipales, entre otros).

Entre 1997 y 1998 se producen una serie de reformas políticas y organizacionales que intentaron redefinir la visión y misión de la municipalidad frente al desarrollo local, así como un concepto diferente de participación ciudadana donde se visualiza a los ciudadanos como “socios” que intervienen y que quieren medir los resultados.

Este es un concepto que plantea la intervención de la sociedad civil no solo en la ejecución de las obras públicas comunitarias sino en actividades que van desde la identificación conjunta de los problemas y necesidades hasta su integración en la definición de políticas, programas y proyectos que les permita mejorar sus condiciones de vida. Para tal fin, se montó un Sistema de Planificación Estratégica que permitiera construir una estrategia de desarrollo municipal para el mediano y largo plazo, y que

⁷¹ *Recopilación de la experiencia del municipio de Estelí de Ortega H, Manuel y Guadalupe Wallace S. Nicaragua: experiencias de gestión municipal. 1º edición. FUNDAUNGO. San Salvador, El Salvador. Septiembre 2001*

garantizara la participación efectiva de la población organizada y no organizada y de los actores y agentes de desarrollo presentes en el municipio, en la construcción de esa visión de futuro, definiera los principales escenarios de actuación así como los principales objetivos y lineamientos estratégicos de acción a desarrollar.

Uno de los productos principales esperado fue el de un documento aprobado por el Consejo Municipal que incluía una propuesta de Plan Estratégico, con una visión realista del desarrollo deseado en el municipio.

Desde 1995 se han hecho cinco reformas del diseño organizacional de la alcaldía del municipio de Estelí. La primera (1995), consideró que lo mejor era no aumentar instancias y tampoco crear aparatos de apoyo. El principal cambio consistió en la modificación del carácter de las áreas de trabajo que pasaron a ser direcciones (de Planificación, Administración y Servicios Municipales). En ese año se elaboró el primer manual de organización, pero su funcionamiento estuvo lleno de obstáculos relacionados con la inadecuación de cargos y sub utilización de personal.

La segunda reforma del diseño organizacional se dio en 1996 para superar las limitantes del diseño anterior. La división estructural se compuso de ocho elementos (Secretaría General; División de Planificación Territorial y Urbanismo; División de Administración y Finanzas; Dirección de Servicios Municipales; Dirección de Obras Municipales; Departamento de Registro Civil y Asesoría legal a nivel de staff). El Consejo Municipal lo aprobó y entró en vigencia en marzo de 1997.

En la tercera reforma organizacional (1997) inicia otra adecuación del aparato institucional por la visión de una municipalidad que facilite el desarrollo municipal, insertando fuertemente el componente de participación ciudadana. Además se crea la Dirección de Participación y Relaciones Internacionales, se eleva a Departamento la Oficina de Catastro y se promueve la separación de las áreas Administrativa y Financiera. El Consejo Municipal se organizó en tres comisiones (de Finanzas, Presupuesto e Infraestructura, de Gobernabilidad y de Asuntos Sociales) y se definieron las formas de planificación para cada unidad organizativa, así como mecanismos de integración y coordinación entre las áreas: Sesiones con el consejo municipal, consejo técnico, asambleas informativos, despachos y reuniones internas en las oficinas.

La cuarta reforma organizacional (1998) consistió en cambios en el marco jurídico vinculado a competencias municipales; modernización de la administración municipal; integración de las áreas urbano y rural del municipio; desarrollo del capital humano capacitado; elaboración de una estrategia institucional con visión de desarrollo local, los procesos de descentralización y la autonomía municipal. Para la implementación de esta nueva estructura se necesitó elaborar un plan de capacitación al personal, así como el desarrollo y actualización del organigrama de la alcaldía; el reglamento operativo del Consejo Municipal; el manual de organización y funciones de la alcaldía; el manual de clasificación de cargos; el manual de evaluación cruzada del desempeño laboral; el manual de procedimientos para la selección, contratación, promoción y traslado de personal y el reglamento del personal.

En la Prestación de los Servicios Públicos Tradicionales que presta la alcaldía del municipio de Estelí está el Control y Desarrollo Urbano; Recolección y Tratamiento de residuos sólidos y limpieza de calles; Rastro Municipal; Cementerio; Mercado; Construcción y Mantenimiento de áreas verdes; Registro Civil de las personas y Registro de ganado.

El Control y Desarrollo Urbano del municipio de Estelí tiene una mayor presión debido a que es un municipio urbano. En los últimos diez años se han creado diecinueve barrios, de los cuales, la mayoría se ubicaron en áreas no contempladas para la expansión urbana, según el ordenamiento urbano de 1994. Esto ha traído problemas de drenaje pluvial y demanda de inversiones para la apertura y conformación de calles. Las proyecciones indican que para ubicar a los pobladores de la próxima década se necesitará de seiscientos hectáreas de terreno y el impulso de una ocupación más intensiva del espacio, mediante la introducción de sistemas constructivos de más de una planta.

A pesar de la construcción no planificada de los asentamientos, se ha introducido una planificación urbana para ordenarlos, por medio de la formulación y ejecución de proyectos de agua potable, letrificación, instalación de la red de energía eléctrica y de alumbrado público; además de la ubicación de calles, definiendo lotes y áreas de reserva para el equipamiento social.

La Recolección y Tratamiento de Residuos Sólidos en el período 1997-2000 aumentó su demanda considerablemente debido al incremento poblacional del municipio, además del auge de la producción de tabaco entre 1996 y 1999 mediante el cual cambió la composición, estructura y volumen de la basura. La frecuencia y cobertura de recolección, así como los métodos de tratamiento sufrieron variaciones. Se incrementó la flota de camiones recolectores de basura, se incrementó la cobertura de recolección de basura y se elaboró un plan de recolección y tratamiento final de los desechos sólidos para mejorar las condiciones higiénico-sanitarias de la ciudad, pasando a métodos más avanzados de tratamiento de la basura. El servicio tiene tasas diferenciadas según las características de los usuarios, pero el nivel de mora continúa, por lo que no es auto sostenible y lo subsidia la municipalidad.

La Administración y Mantenimiento de Cementerios tiene a su cargo cinco cementerios a nivel rural y dos en el área urbana. Al más antiguo del área urbana se le anexó un área que cubrirá la necesidad de la población por una década más. El segundo cementerio del área urbana no cuenta con condiciones para su ampliación. La administración del cementerio cobra el servicio de terraje, es decir, venta del derecho del entierro, pero subsidia los costos de energía eléctrica, agua potable, materiales y herramientas para su mantenimiento y limpieza general.

El municipio cuenta con tres Mercados, dos de los cuales son propiedad municipal. La Administración de Mercados contabiliza que en ellos se encuentran registrados ciento treinta y un comerciales que pagan tasas diferenciadas de acuerdo al tipo de negocio, pero el nivel de mora de los comerciantes y el subsidio de parte de la alcaldía por el costo de la energía eléctrica y agua potable, no hacen rentable este servicio.

La Administración y Mantenimiento del Rastro Municipal presta servicio a los destazadores para el consumo local tres veces por semana. La alcaldía subsidia el costo del servicio de energía eléctrica, agua potable, productos de limpieza y aseo. La técnica de destace es artesanal y se cobra una tasa fija por res. Cada dueño está a cargo del destace y solo se obliga al cumplimiento de normas sanitarias existentes. En el 2000 se aprobó un proyecto para la modernización del rastro para brindar un mejor servicio y tratar adecuadamente los desechos sólidos y líquidos de esta actividad.

La Construcción, Mantenimiento y Administración de Parques, Estadios y Viveros se distribuye principalmente en las áreas urbanas. En el área rural existen tres parques y treinta y cinco campos deportivos donde se practica baseball, cuatro campos de juego donde se practica football y tres canchas de baloncesto, pero no cuentan con la infraestructura necesaria para la recreación familiar. Además, en las nuevas urbanizaciones donde se han planificado destinar terrenos para áreas verdes, luego han sido tomadas por la población o donadas para la construcción de viviendas. El vivero cuenta con treinta mil plantas aproximadamente de diversas especies, administrado por la alcaldía en coordinación con diferentes organismos no gubernamentales.

La actividad del Registro Civil de las personas es regulada por el Consejo Supremo Electoral, pero administrada por la alcaldía mediante la oficina de servicio civil que presta los servicios de inscripción de nacimientos, registro de defunciones, inscripciones de matrimonio y divorcios. Durante el período 1997-2000 todos los servicios registrados presentaron una disminución de cobertura, por lo que los funcionarios consideran que es causa de deficiencias en el sistema de registro y la emigración de los habitantes hacia otros municipios.

Dentro de los Servicios No Tradicionales y Otro Tipo de Proyectos podemos observar que en 1998, a partir de la descentralización del servicio público de transporte, la alcaldía de Estelí inició la prestación de este servicio mediante la creación del área de Planificación, Normación y Control sobre el Transporte Público Intramunicipal. Casi la totalidad de este servicio es brindado por la municipalidad, la administración y mantenimiento de la terminal de buses inició la modalidad de prestación por medio de privados a través de la figura de concesión. Esto generó la modernización de la terminal, brindando un mejor servicio y cobertura.

Otro tipo de Proyectos no tradicionales se han implementado de forma coordinada con diferentes agencias de cooperación, organismos gubernamentales y no gubernamentales e instituciones del Estado. Del total de proyectos ejecutados, el 46% fueron de infraestructura vial urbana y rural, el 10% de infraestructura de salud, un 10% de desarrollo económico y productivo del área rural, un 8% de infraestructura educativa y un 7% de vivienda. En menor proporción están los proyectos de

protección ambiental, electrificación y agua potable, fortalecimiento institucional, cultura y deportes.

En 1999 se inició el proceso de la elaboración del Plan Estratégico del Municipio de Estelí con el apoyo de ciudades europeas hermanadas con el municipio, el Centro Iberoamericano de Desarrollo Urbano, el Consejo Nacional de Hermanamientos de Holanda-Nicaragua, el Servicio Alemán de Cooperación Técnica, el Programa de Fortalecimiento Local de CECADE y algunos organismos de la sociedad civil, organismos de cooperación y las universidades.

El proceso fue desarrollado con dos componentes, uno político formado por el plan de animación y motivación para la integración de los sectores y actores en el proceso y el otro técnico que incluía tres planes, el de capacitación, el de comunicación y documentación del proceso y el de facilitación metodológica a cargo del equipo técnico.

En la fase de la elaboración del Plan Estratégico se crearon las condiciones técnicas, físicas, materiales, metodológicas de los puntos de partida para la ejecución del proceso. Se conformó la Oficina de la Dirección de Participación Ciudadana, se definieron los criterios y objetivos generales de las actividades a realizar, se definieron y crearon las estructuras organizativas para la operacionalización del proceso, elaboración de un plan de comunicación, un plan de capacitación, se establecieron los mecanismos de documentación, el diseño metodológico, los temas a tratar y las mesas temáticas.

En 1999 y 2000 se fundamentaron las estructuras creadas para la definición de objetivos centrales y líneas estratégicas en cada una de las mesas temáticas. En la definición del plan de acción surgieron ochenta y tres proyectos, algunos a corto plazo (producto de los problemas Post Mitch) y otros a mediano y largo plazo de carácter más estratégico.

La integración de los diferentes actores y agentes de desarrollo se debió a la intención política del proceso, que generó, además de participación ciudadana, la colaboración del sector privado y público para la articulación de intereses de cara al Plan Estratégico de Desarrollo Municipal de Estelí.

7.3 Experiencia de Desarrollo Económico Local en Nandaime

El municipio de Nandaime⁷² queda ubicado en el extremo sur del departamento de Granada, a 20 Km. de la cabecera departamental, Granada , y a orillas de la carretera Panamericana, a 67 Km. de la Ciudad capital, Managua.

Las actividades económicas⁷³ del sector secundario se desarrollan en el casco urbano del Municipio, entre estas se mencionan los establecimientos industriales y talleres, panaderías, carpinterías, herrerías, sastrerías, talleres de mecánica, trillos, aserrillo, matadero, industria y fábricas de materiales.

Las actividades económicas concentradas en su mayoría, en el comercio, son desarrolladas en el casco urbano del Municipio, entre ellas farmacias, comedores, hoteles o pensiones, pulperías, almacenes, molinos, foto estudios, ferreterías, distribuidoras, librerías, laboratorios clínicos, misceláneas, billares; para un total de 248 establecimientos económicos del sector terciario.

La base económica del municipio es el sector primario, el 53.2% del total de la producción se dedican a las actividades agrícolas. El sector secundario ocupa el tercer lugar en la economía del Municipio con una participación de 113.7% del total de la población económicamente activa (PEA). El sector terciario de la economía se ubica en un segundo lugar de importancia con una participación del 33.1% de la PEA.

Las vías de acceso⁷⁴ del municipio en el sector oeste se encuentran caminos revestidos de macadán, que conectan el casco urbano con veinte comunidades rurales, el camino se encuentra en regular estado, el 70% de ellos son transitables en todo tiempo y el 30% solo en época de verano. En el sector sur se encuentran caminos revestidos de macadán, que conectan el casco urbano con siete comunidades rurales al sur del Municipio, el 57% de ellos son transitables en todo tiempo y el 43% solo en época de verano. En el sector noroeste existen caminos de tierra que conectan la zona urbana con las comunidades de Monte Grande Oriental

⁷² *Inifom. Caracterización del municipio de Nandaime. 2000*

⁷³ *Idem*

⁷⁴ *Idem*

y Monte Grande Occidental, uno de ellos es transitable en todo tiempo y revestido con macadán, el otro solo en época de verano. En el sector este los caminos son de tierra y conectan la zona urbana con siete comunidades del sector este, el 57% de ellos revestidos de macadán y transitables en todo tiempo y el 43% solo en época de verano. El sector sureste de la carretera Panamericana cuenta con camino de tierra que conduce hacia el sur de la carretera panamericana hasta llegar a cuatro comunidades rurales. El sector suroeste de la carretera panamericana cuenta con carretera pavimentada que conecta la zona urbana con el Ochomogo y cinco comunidades más, a través de caminos de tierra, dos de ellos revestidos con macadán y transitables en todo tiempo y tres solo en época de verano. El sector noreste tiene carretera pavimentada que conduce de la zona urbana hacia cuatro comunidades rurales, transitables en todo tiempo a excepción de comunidad Los Aburtos, transitable solo en época de verano. El sector de la carretera a Granada tiene carretera pavimentada que conecta el casco urbano con las comunidades de El Arrollo y San Caralampio, está en buen estado y es transitable en todo tiempo.

En el 2001 inició el proceso de Planificación Estratégica⁷⁵ del municipio de Nandaime, que buscaba darle una visión más a largo plazo de cómo quiere la sociedad del municipio que se desarrolle Nandaime.

Se formaron mesas de concertación para definir los problemas del municipio por ejes temáticos de educación, medio ambiente, vivienda, mujer y familia, niñez y adolescencia, salud, producción pecuaria, producción agroindustrial, vías de transporte, deporte, turismo y producción agrícola. Los Comités de Desarrollo Municipal (CDM) fueron esenciales para la concertación entre los diferentes sectores que la conformaban. El CDM estaba presidido por el alcalde y los miembros eran delegados sectoriales, representantes sectoriales de organismos no gubernamentales, representante de la iglesia, gremios, concejales, empresa privada, líderes comarcales, sociedad civil y los presidentes de las mesas de concertación.

Cada una de las mesas por eje temático hizo un diagnóstico de los problemas, sus causas las estrategias a seguir para solucionarlos.

⁷⁵ Documento final: Plan Estratégico Participativo del municipio de Nandaime. 30 de agosto 2002

Para la elaboración del diagnóstico de los problemas fue necesario elaborar talleres barriales y comarcales para hacer un diagnóstico territorial, en donde se recopilaba toda la información según problema sectorial. Luego esta información llegó a cada mesa de concertación para describir los problemas del municipio, priorizarlos y establecer los proyectos a nivel de idea y luego establecer una cartera de proyectos a corto, mediano y largo plazo para el desarrollo del municipio.

La mesa institucional identificó los ejes a trabajar que consistieron en financiamiento para concluir la construcción de la fosa de lixiviados, adquisición de nuevos equipos de recolección de basura, dar publicidad a la población y concientizarla, reemplazo de equipos obsoletos por equipos modernos y elaborar proyecto para la restauración y conservación del palacio municipal y hacer las gestiones para que se declare monumento nacional.

La mesa de turismo estableció conformar un comité de cultura, de investigación, promoción y divulgación, ornamentar la ciudad con nuestros árboles nacionales, desarrollar un turismo socio ecológico con riquezas naturales del municipio, buscar inversión con organismos competentes, nacionales como internacionales, elaborar un mapa turístico de la ciudad, hacer uso de transporte tradicionales (carretas, bueyes, carretones de caballos, etc.) y promover el turismo nacional para que tenga acceso la población de Nandaime.

La mesa de deporte estableció incentivar a la empresa privada y organismos no gubernamentales en el apoyo del deporte como una herramienta para el desarrollo y crear una oficina deportiva en el antiguo local del mercado con el material necesario, recursos económicos y personal con capacidad de gestión.

La mesa de salud consideró imperante la necesidad de gestionar con organizaciones no gubernamentales del municipio y otras regiones el abastecimiento de medicinas, promover el uso de la medicina natural, gestionar con el ministerio de salud central para solicitar presupuesto para la habilitación de sala de cirugía en el hospital, promover hábito en medicina preventiva por medio de un proyecto educativo y organizar a los diferentes líderes.

La mesa de la niñez y la adolescencia consideró que a través de la alcaldía se gestionen inversiones para generar empleo (por ejemplo la zona franca), crear centros recreativos en zonas rurales y urbanas, elaborar encuentros dominicales, la coordinación entre alcaldía con el MECD para establecer un método de becas a todos los jóvenes sin distingo políticos, invitar a todos los sectores del Municipio a que promuevan actividades deportivas, establecer programas educacionales que permitan generar más confianza entre hijos y padres y establecer una educación integral a la familia: cultura, deporte, principios éticos, morales y espirituales.

La mesa agrícola estableció necesario una caja rural Municipal para pequeños y medianos productores, crear un programa de capacitación y orientación agrícola en el Municipio, crear y fomentar programas orientados al mejoramiento productivo, promover la diversificación de cultivos agrícolas e incentivar la economía de patio y crear mecanismos adecuados de comercialización.

La mesa pecuaria también estableció la necesidad de gestionar una caja rural que de respuesta a la problemática productiva, organizar visitas a instituciones y organismos no gubernamentales para solicitar capacitación, formar una asociación de ganaderos y una estructura municipal, formular proyectos de formación veterinaria y establecer una revisión de la tenencia de la tierra por parte del Catastro

La mesa de mujer y familia consideró necesaria la estrategia para generar fuentes de empleo, definir fuentes y políticas de crédito para las productoras y productores, hacer capacitaciones y apoyar al desarrollo de la pequeña industria para las mujeres, elaborar proyectos con enfoque de género, crear programas de educación y salud dirigidas a la mujer y crear una comisión de mujer y familia a nivel municipal con capacidad de gestión y representación.

La mesa del medio ambiente estableció la gestión e impulso de proyectos de alcantarillado y redes pluviales, formular y ejecutar un proyecto de manejo integral de desechos sólidos, establecer control sobre el uso y manejo de agroquímicos, elaborar planes de ordenamiento de micro cuencas, incluir en los programas de estudio la educación Ambiental de carácter obligatorio y elaborar campañas masivas por los medios de comunicación, elaborar programas de educación ambiental en ámbito

formal e informal y crear mecanismos de divulgación para que la población conozca leyes y políticas ambientales.

La mesa de educación estableció la creación de comedores infantiles de acuerdo a necesidades, la gestión del bono educativo, encuentros y charlas de profesionales y la creación de un centro técnico y/o superior con diversas opciones, según la demanda.

La mesa de vivienda estimó que el gobierno municipal debe impulsar acciones en conjunto con las Instituciones del Estado, debe extender o ampliar el proyecto de techo y piso a todos los sectores de Nandaime, debe gestionar materiales de construcción con financiamiento a bajo costo, en el área urbana y rural, debe haber disponibilidad para el trabajo y los ciudadanos deben organizarse.

La mesa de agroindustria consideró necesario promover alternativas de agroindustria en las zonas urbanas y rurales, organizadamente; dar asistencia y capacitación a las pequeñas empresas y realizar un diagnóstico sobre las potencialidades de agro industrialización del municipio.

La mesa de vía y transporte estableció necesario abrir espacio al pueblo para que participen en conjunto con la comuna en las decisiones a tomar; organizar departamentos de planificación y mantenimiento de caminos y calles y elaborar una planificación de proyectos a corto, mediano y más a largo plazo, con una visión estratégica de crecimiento.

Posteriormente se hizo una priorización de los problemas a nivel sectorial relacionado con el trabajo anterior. Después se elaboró un diagnóstico FODA de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del municipio que permite analizar en el ámbito interno y externo de Nandaime. Finalmente se elaboró una síntesis de proyectos sectoriales.

De acuerdo a la Ley de Municipios se elaboró el Presupuesto Municipal 2002, tomando en cuenta la demanda de las Mesas de Concertación, talleres territoriales y sectores institucionales, incluyendo programa radial. Entre los meses de Octubre a Noviembre, se hicieron las consultas a la población. El Presupuesto, fue conocido y validado por todos los sectores: Estudiantes, Profesores, Productores, Transportistas, pobladores de la zona urbana y rural.

En Febrero del 2002 el Equipo Técnico de la Alcaldía Municipal y el grupo apoyo de INIFOM, PROFODEM GTZ, SUR OESTE IDR GTZ agruparon y priorizaron los programas y proyectos de las distintas mesas de concertación por ámbito: Social, Ambiental, Económico e Institucional y con una buena participación ciudadana, se realizó el Primer Cabildo Ordinario, donde el alcalde informó sobre la gestión del año anterior.

En abril 2002, el Proyecto de Descentralización de los Fondos FISE, seleccionó a la Alcaldía de Nandaime, por presentar condiciones favorables de organización, administración, participación ciudadana, capacidad gerencial y capacidad técnica. Al transcurrir año y medio de Gobierno Municipal y a diez meses de haber iniciado la planificación estratégica con participación ciudadana, el municipio de Nandaime inicia en el proceso de descentralización del ciclo de Proyectos FISE en un proceso de graduación con un puntaje de 78.79%. Los parámetros evaluados fueron: Capacidad Gerencial, Capacidad Técnica, Capacidad Administrativa, Capacidad Financiera y de Sostenibilidad y Fomento de la participación ciudadana.

En julio 2002, el equipo técnico municipal en una sesión de trabajo y el equipo de apoyo priorizó proyectos de cada mesa de concertación para exponer al CDM y obtener de estos su aprobación, escuchar valoraciones y propuestas en base a necesidades de la población, también se realizó cruce de prioridad según sector y territorio. En agosto de 2002 se presentó al Comité de Desarrollo Municipal, la Priorización Técnica de Programas y Proyectos, en donde se tomó en cuenta los criterios de las Mesas de Concertación, Asambleas Territoriales, de barrios, y del Equipo Técnico vinculado a la Visión de Futuro del Municipio.

El Concejo Municipal de Nandaime en Sesión Extraordinaria ratifica la priorización de proyectos que estableció el Comité de Desarrollo Municipal con el Equipo Técnico de acuerdo a la visión de futuro. La Unidad Técnica Municipal, programó visitas a las comarcas y barrios donde se realizarán proyectos, para conformar Comités de Evaluación y Seguimiento de cada uno de los proyectos del 2003.

El Grupo Cívico Ética y Transparencia, después de haber suministrado a la Alcaldía de Nandaime los parámetros para participar en el Certamen “Proyecto Transparencia y Participación Ciudadana Municipal”, evaluó

y recopiló documentación los días 8 y 9 de Octubre del 2002 y el municipio de Nandaime llegó al primer lugar. Ese mismo mes, se entregó al INIFOM el informe conteniendo los parámetros a evaluar para el Tercer Concurso Nacional de Alcaldes y Alcaldesas por los derechos de la Niñez y Adolescencia. Los parámetros fueron Organización y asignación de recursos para el trabajo de la niñez; Cabildo Infantil y Registro Civil.

De noviembre a diciembre de 2002 se llevó a consulta el Programa de Inversión Municipal a las comarcas, barrios, centros de estudios y en una emisora local, obteniendo de las consultas, satisfacción por encontrar incluidos los proyectos que habían priorizados en asambleas anteriores. La Alcaldía Municipal de Nandaime hizo entrega de la primera edición del Plan Estratégico a las instituciones, proyectos y asociaciones participantes para su revisión y ajustes técnicos. Se realizó el primer Cabildo en la zona rural, en la localidad de Río Medina aproximadamente a siete kilómetros de la cabecera municipal. Proponiéndose tres objetivos fundamentales: Dar oportunidad de que participe la población rural expresando sus inquietudes, como parte del proceso de planificación; Consultar el Proyecto de Presupuesto 2003 y Fomentar las organizaciones territoriales rurales.

En febrero 2003, en el Proyecto de Transparencia y Participación Ciudadana⁷⁶, la Alcaldía de Nandaime obtiene el Primer lugar en Participación Ciudadana, Transparencia y Probidad Administrativa.

El equipo técnico y apoyo, analiza cada una de las áreas de Servicios de la Alcaldía Municipal: Finanzas, Registro, Servicios Municipales, Medio Ambiente, Oficina de la Vice alcaldía, con el propósito de establecer prioridades, reconocer fortalezas y debilidades, con miras al fortalecimiento institucional y sostenibilidad.

En abril 2003, como parte del proceso participativo en la zona rural, también en la comunidad de Escalante Nandaime, se efectuó el Cabildo Ordinario de Evaluación de la Gestión del año 2002 con excelente participación ciudadana.

⁷⁶ La información obtenida del 2003 fue obtenida de la presentación que brindó la Vice Alcaldesa de Nandaime sobre la experiencia de desarrollo local y descentralización en el Postgrado en Gerencia de Políticas, Programas y Proyectos Sociales de la UCA en abril 2004

El Equipo Técnico y de apoyo organizan foro con el Comité de Desarrollo Municipal y encuentro con la Comisión del Medio ambiente (CAM) para la presentación de Síntesis de la caracterización municipal; Programas y proyectos priorizados y un Estudio de Uso de Suelo del Municipio (2002) elaborado por la Universidad Nacional Agraria (UNA).

En marzo 2003 se firma el primer proyecto guiado por la comunidad y en consultas territoriales los pobladores de la comarca Los Jirones se dieron a conocer sus demandas, siendo la principal prioridad el reemplazo de la escuela, la cual fue seleccionada a través del FISE como el primer Proyecto Guiado por la Comunidad. El primero a nivel Nacional y Centroamericano

En mayo 2003 se elaboró la organización y preparación del Foro de organizaciones locales en donde se seguían los objetivos de Formular la programación de inversión municipal y Aplicar los criterios generales para incluir proyectos en el PIM 2004 También se elaboró el Foro sobre Planificación Estratégica Municipal en donde con los organismos, asociaciones, proyectos e instituciones de Nandaime, se presentó de nuevo el estudio de suelo que realizara la UNA y el Documento Síntesis de Planificación Estratégica Participativa.

En septiembre 2003, el ministerio de educación presentó el proyecto piloto sobre descentralización educativa al Concejo Municipal y al Comité de Desarrollo Municipal con el objetivo de Transferir recursos al municipio; Delegar Funciones administrativas; Incrementar las capacidades técnicas y administrativas; Hacer de la educación la estrategia fundamental del desarrollo local sostenible y Fortalecer el régimen educativo del municipio.

VIII. Nuevo Rol del Municipio en el contexto de la Globalización.

La globalización.

Para Carlos Sánchez, de la revista electrónica *El Mundo*⁷⁷, es un término que está determinado por dos variables, una se refiere a la globalización de *carácter financiero* que ha tenido lugar en el mundo al calor de dos fenómenos: Los avances tecnológicos y la apertura de los mercados de capitales. La otra globalización, se trata de las *transacciones de bienes y servicios* que se realizan a nivel mundial.

Se ha tratado hasta el cansancio este tema que se ha abusado un tanto de la palabra «globalización». De ese abuso han surgido una serie de conclusiones acerca de los riesgos y de las oportunidades que encierra el entorno internacional para los países en desarrollo.

Para algunos estudiosos, la Globalización es una especie de panacea, que permitirá que los frutos materiales del crecimiento se propaguen a todos los habitantes del planeta a través de la completa integración de la economía mundial según el informe anual del FMI en 1997.

Para otros, se trata de un fenómeno que tiende a beneficiar a los países grandes y ricos a costa de los pequeños y pobres, según Ferrer en su libro “*La globalización y la contribución histórica de la CEPAL*” en 1998.

En realidad, la globalización tiene efectos heterogéneos sobre distintos países y no cubre todas las actividades por igual, como lo es la agricultura. Con todo, la creciente internacionalización de la economía es un dato con el cual, gústese o no, todos los países tendremos que aprender a convivir.

La mayoría de los estudiosos sobre la materia postulan que los avances tecnológicos, sobre todo en las comunicaciones y en la microelectrónica, han cambiado radicalmente la manera en que las naciones interactúan entre sí. La producción a nivel planetario tiende a especializarse, pero, dentro de esa especialización, se descentraliza geográficamente en función

⁷⁷ <http://www.el-mundo.es/especiales/2001/07/sociedad/globalizacion/globalizacion.html>

de aprovechar ventajas comparativas de distintos países y regiones, Es común que un producto determinado contenga componentes elaborados en varias naciones. También se han producido importantes innovaciones en la manera en que esos productos se transportan, distribuyen y comercializan. De otra parte, los capitales se mueven con una facilidad asombrosa a través de las fronteras, con pocas restricciones y con virtualmente ninguna regulación. Una cifra frecuentemente citada es que las transacciones en los mercados cambiarios del mundo ascienden a 1.2 billones de dólares diarios, frente a los 8.0 billones anuales del comercio mundial⁷⁸.

La globalización de la economía no se limita al comercio y a los flujos financieros; también abarca la transmisión de tecnologías y conocimiento, el movimiento de personas a través de migraciones internacionales, las comunicaciones y la transnacionalización de la cultura. Al mismo tiempo, los fenómenos ambientales han adquirido un sesgo marcadamente transnacional (la degradación o contaminación en una localidad se propaga a otras con gran facilidad). Lo mismo se puede afirmar de las enfermedades contagiosas y, entre muchos otros aspectos, del crimen organizado, por ejemplo, la expansión de las “maras” o pandillas en Centroamérica.

También están cambiando de manera significativa las características de los agentes que intervienen en la economía mundial. Una creciente proporción de las transacciones comerciales y financieras está en manos de empresas transnacionales, quienes también son portadoras de inversión directa y de una creciente integración intersectorial e intrasectorial.

Ese hecho crea múltiples vasos comunicantes entre empresas, lo cual contribuye a erosionar la eficacia de las fronteras nacionales como instancias de control sobre movimientos de bienes, de servicios y de capitales. Ello ha llevado a algunos autores a pronosticar -muy prematuramente- la eventual desaparición de la figura del Estado-nación (Falk, 1997), o al menos a advertir la limitada eficacia de las políticas nacionales para salirle al paso a los efectos de la globalización.

⁷⁸ Gert Rosenthal. *Los desafíos de la globalización para Centroamérica*. CEPAL. 1998.

Estrategias de política económica y participación de los gobiernos locales.

Los grandes desafíos que Centroamérica enfrentará en los próximos años no sólo constituyen su respuesta a la globalización, sino al desarrollo. Por lo tanto es necesario tomar medidas, tanto para precisar la naturaleza y el alcance de los desafíos como para identificar las bases sobre las cuales se podrían erigir las políticas y estrategias de desarrollo a futuro.

Profundizar la democracia no sólo tiene un valor intrínseco, sino que contribuye a mejorar el contexto en que la región centroamericana pretende mejorar su competitividad internacional. La estabilidad política, la cohesión social, el fortalecimiento de las instituciones, la confiabilidad en un régimen de derecho y la seguridad ciudadana son, todos, elementos indispensables que determinarán si la región constituye un espacio geográfico capaz de alentar la inversión nacional y atraer inversión internacional en nuevas actividades productivas.

En ese sentido, el avance registrado por Nicaragua desde los noventa es dramático. Finalizaron los conflictos armados, gracias a los esfuerzos internos, complementados por un esfuerzo genuinamente regional y el apoyo internacional. Se ha avanzado en la senda de legitimar procesos electorales democráticos, y se han registrado importantes avances en el cumplimiento del respeto a los derechos humanos, civiles y políticos de los centroamericanos.

Sin embargo, todavía no se asienta una genuina cultura democrática en la región, mientras que la sociedad civil al parecer tiene una actitud bastante escéptica ante algunas de las instituciones formales de la democracia, al juzgar por las encuestas periódicas que se realizan. Los partidos políticos son objeto de especial cuestionamiento; lo mismo se puede decir sobre algunas de algunos poderes del Estado, así como sobre la capacidad del Estado de administrar la justicia.

En síntesis, en lo que se refiere al marco político en que se inserta el esfuerzo de desarrollo, se ha registrado un indudable avance, pero aún queda un largo trecho por recorrer medido desde la óptica de las exigencias de la globalización. Ese sería, entonces, el primer desafío que demanda respuestas.

Mejorar la coherencia de la gestión macroeconómica⁴. Los graves trastornos provocados por la crisis de los años ochenta hicieron que en Centroamérica, igual que en el resto de América Latina, se diera mayor prelación a la calidad de la gestión macroeconómica. Se impulsaron políticas más restrictivas en materia fiscal y monetaria, marcadas por la prudencia y la coherencia, sobre todo en los ámbitos de la política cambiaria, de tasas de interés, comercial y crediticio. Se impulsaron reformas fiscales tendientes a contrarrestar la pérdida en ingresos tributarios derivados de la liberalización unilateral (o sea, la reducción de aranceles a la importación) y la eliminación de gravámenes a la exportación. La vía predilecta fue el establecimiento de impuestos al valor agregado y una ampliación de la base (pero con una reducción en las tasas) de los impuestos que gravaban la renta de las empresas y de las personas.

Si bien es difícil establecer relaciones de causalidad entre la aplicación de políticas y el desempeño de las economías, pareciera existir cierta coincidencia de que la mejor calidad de la gestión macroeconómica en los países de la región explica la reactivación de las economías con relativa estabilidad de precios en los últimos años. De ahí también ha surgido cierta complacencia; como que si todo lo importante que se tenía que hacer en materia de política económica de corto plazo ya se hizo, y de aquí en adelante lo que corresponde es capitalizar sobre lo actuado; desde luego, con las modificaciones que las circunstancias requieran.

Esa complacencia de ninguna manera se justifica. Primero porque las experiencias históricas, dentro y fuera de la región han demostrado una y otra vez que la buena gestión macroeconómica requiere una actitud siempre vigilante y proactiva para ir adoptando el conjunto de políticas a las siempre cambiantes circunstancias. Segundo, porque con importantes diferencias entre un país y otro, resulta prematura la complacencia. Aun en los países donde se han logrado los equilibrios macroeconómicos, éstos al parecer permiten tasas de crecimiento moderadas (entre 3.5% y 4.5% anual) con inflación también moderada (5% al 12% anual). En cambio, lo deseable sería tasas de crecimiento del orden del 6% anual, con tasas de inflación más cercanas a la inflación internacional.

⁷⁹ Gert Rosenthal. Los desafíos de la globalización para Centroamérica. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Número extraordinario. Octubre, 1998*

De aspirarse a una expansión más dinámica con estabilidad financiera, inmediatamente surgirían de nueva cuenta los seculares desequilibrios tanto en la cuenta corriente del balance de pagos como, en especial, en las finanzas públicas. De por sí, la mayoría de los países siguen revelando serias fragilidades en ese flanco, con sistemas impositivos débiles (el caso más dramático es Guatemala, con un coeficiente de tributación del 9%) o déficit fiscales de cierta consideración.

La buena gestión macroeconómica es otro de los desafíos que la globalización le impone a cada país centroamericano. La estabilidad del escenario macroeconómico es condición necesaria para responder. Además de baja inflación y equilibrio fiscal, cabe mantener un déficit sostenible en cuenta corriente, un nivel de ahorro interno acorde con el proceso de inversión, preservación de un adecuado tipo de cambio real y cercanía de la demanda agregada a la plena utilización de la capacidad productiva existente.

El mayor problema con que cuenta Nicaragua es que la inestabilidad política provoca cambios bruscos en la gestión macroeconómica y la voluntad política de la Asamblea Nacional para la aprobación de leyes que institucionalicen los procesos de desarrollo y brinden estabilidad, como lo es la aprobación de la ley de carrera administrativa municipal.

Defender los recursos naturales y el medio ambiente. El medio ambiente y los recursos naturales en Nicaragua han sido agredidos por agentes en ambos extremos de la estructura de ingresos. Los pobres, sobre todo en el área rural, tienden a ocupar las tierras de mala calidad, muchas veces en laderas, lo que contribuye a la deforestación y a elevados grados de erosión y pérdida de suelos. También cubren buena parte de sus recursos energéticos mediante el uso de la leña, otro factor que contribuye a la deforestación. Las empresas agrícolas incurren en una sobreexplotación de recursos naturales, frecuentemente con tecnologías poco racionales desde el punto de vista ambiental, incluido el uso incontrolado de agroquímicos. Según Alfredo Ruiz investigador de Nitlapan-UCA, el sistema de producción agrícola y ganadera en Nicaragua es extensivo y la productividad agrícola ha disminuido debido al mal manejo de los suelos y falta de conocimiento técnico de los productores. No existe una cultura de crianza de ganado intensiva (en corrales), ni procesos productivos agrícolas que incrementen la productividad de la siembra.

Además, el mayor problema de Nicaragua es que todavía exportamos productos primarios, sin sumarle ningún valor agregado en la cadena de producción y los importamos enlatados a altos costos, incrementando así el déficit de la balanza comercial de Nicaragua.

Un grave problema en Nicaragua es el incremento de la frontera agrícola y el contrabando de maderas preciosas en los bosques que generan pérdidas incalculables al medio ambiente y los recursos naturales existentes. Por lo tanto, es necesario contabilizar los recursos económicos y verlos como un potencial que genere beneficios, como lo hace el vecino país Costa Rica, en donde se genera ingresos por la venta de servicios ambientales a las comunidades y la misma población local administra el recurso natural.

La creación de instancias regionales pueden brindar asesoría técnica, como la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y el Consejo Centroamericano de Bosques y áreas Protegidas que maneja proyectos como el Corredor Biológico Mesoamericano e impulsa el establecimiento de estructuras subnacionales para consolidar los sistemas nacionales de áreas protegidas, que en la actualidad ascienden a unas trescientas noventa en la región centroamericana.

Sin embargo, muchos de los compromisos adquiridos hasta ahora van poco más allá de declaraciones de buenas intenciones. La falta de recursos, relativamente poco apoyo de la sociedad civil, legislación deficiente o carente de regulaciones precisas y poca capacidad institucional son algunos de los obstáculos que se oponen al desarrollo más ambientalmente racional en Centroamérica. En consecuencia, la subregión reúne en su seno algunos de los países que en América más han abusado en la degradación de sus recursos naturales (Guatemala, Honduras) y a la vez al menos uno (Costa Rica) entre los que más ha hecho en los últimos tiempos para cambiar el signo de esa tendencia.

Municipio y Libre Comercio en la era de la Globalización.

Elevar el ahorro interno. En general, el coeficiente del ahorro nacional bruto a nivel centroamericano es bajo en la mayoría de los países de la región (Costa Rica y especialmente Honduras constituyen la excepción); en promedio, inferior a la media para América Latina (CEPAL, 1996-1998).

Las diferencias de un país a otro en materia de ahorro nacional son notables. Tres de los países dependen, en alto grado, del ahorro externo para contribuir a la formación bruta de capital (El Salvador estuvo en situación similar hasta 1996). Ello explica la menor dispersión en el coeficiente de formación bruta de capital (Guatemala es por mucho el país más rezagado en esa materia). También llama la atención que las tendencias de los últimos años no han variado mayormente, excepto en el caso de Nicaragua, que pasó de un des ahorro nacional a una situación comparable a la de Guatemala en un período muy breve (CEPAL, 1998).

Como propuesta de tipo general, es claro que los países centroamericanos, y en particular Guatemala y Nicaragua, tendrán que hacer un mayor esfuerzo para generar ahorro interno y financiar su desarrollo futuro. Responder a este desafío se cruza con otros que se comentaron en las secciones anteriores, incluso mejorar la gestión macroeconómica; perfeccionar las instituciones (en este caso, el sistema de intermediación financiera, los mercados de capital, los sistemas de previsión social, los sistemas de ahorro para vivienda y los entes regulatorios); y fortalecer la capacidad financiera del sector público.

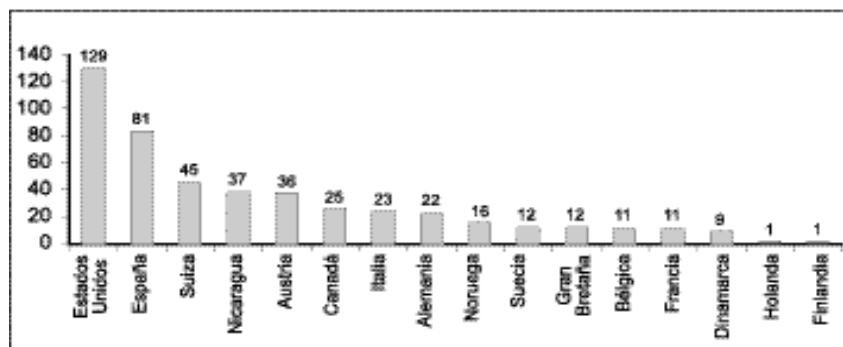
Los municipios de Nicaragua han logrado subsistir administrativamente y brindar el servicio municipal por medio de sus gestiones con las instituciones y organismos no gubernamentales, la sociedad civil, hermanamientos con ayuntamientos (municipios) de otros países. Se puede observar en las experiencias de Desarrollo Económico Local de León y Estelí, que el desarrollo de gestiones para financiar proyectos sociales es fundamental para el desarrollo del municipio. En ese contexto, generar auto sostenibilidad y autonomía financiera, son indispensables para lograr desarrollo endógeno municipal, es decir, generar desarrollo a partir de los propios recursos humanos, administrativos y financieros.

Actualmente la mayoría de los municipios de Nicaragua no tienen autonomía financiera, además la cartera de cobro por servicios municipales no es eficiente. En el caso del municipio de León se puede observar que la inserción de un sistema computarizado de cobro y la actualización mensual del sistema ha generado un mejor sistema de cobro, pero en términos generales, como se puede observar en Estelí, la cultura de no pago generalizada ante la prestación de los servicios municipales genera

subsidiariedad de parte del gobierno municipal y deficiencias en cuanto a la prestación del servicio y la posibilidad de modernizar el servicio.

La eficiencia en la prestación de los servicios municipales y la generación de proyectos que generen desarrollo económico local en los municipios de Nicaragua ha sido posible debido a la cantidad de proyectos de cooperación descentralizada que los diferentes países han llevado a cabo en el territorio nicaragüense. Como puede observarse en el siguiente gráfico, el país que más proyectos tiene en proceso de ejecución actualmente es Estados Unidos con 129 proyectos, luego España 81 proyectos, Suiza 45 proyectos, Nicaragua 37 proyectos, Austria 36 proyectos, Canadá 25 proyectos, Italia 23 proyectos, Alemania 22 proyectos, Noruega 16 proyectos, Suecia 12 proyectos, Gran Bretaña 12 proyectos, Bélgica y Francia 11 proyectos cada uno, Dinamarca 9 proyectos y Holanda y Finlandia un proyecto cada uno. Esto significa \$ 77,156,249.19 (setenta y siete millones, ciento cincuenta y seis mil doscientos cuarenta y nueve con diecinueve centavos) de dólares en ejecución.

Cantidad de proyectos de cooperación descentralizada en ejecución



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores

Los proyectos que financia la cooperación extranjera son para generar desarrollo económico local y en muchos casos, satisfaciendo la necesidad de la población y llegando hasta donde las instancias del gobierno central no pueden llegar.

Generar empleo productivo. Los aumentos en productividad pueden significar que la creación de nuevos puestos de trabajo por unidad de inversión o por unidad de producción tienda a bajar. Ello, cuando la oferta de mano de obra propende a crecer a tasas dinámicas. La versión estilizada de lo que ocurre en los países de la región refleja el mismo fenómeno observado en el resto de América Latina (OIT, 1997). Por un lado, la oferta en el mercado de trabajo crece a tasas elevadas (entre 3% y 4% anual) como reflejo de la expansión demográfica de los años setenta, la creciente incorporación femenina y un aumento relativo en la presencia de jóvenes en la fuerza de trabajo. De otro lado, las actividades «modernas» no generan suficientes puestos de trabajo para absorber a la población económicamente activa emergente, la cual encuentra refugio en actividades de baja productividad y reducida retribución en el sector informal urbano y, a veces, en la agricultura de subsistencia (Lagos y Arriagada, 1997). Si a esta tendencia se suma una fuerte caída en el nivel de remuneraciones reales en los años ochenta, apenas parcialmente recuperada en lo que va de los años noventa, la combinación de insuficientes puestos de trabajo y salarios reprimidos es acaso la principal explicación de la elevada incidencia de la pobreza que continúa registrándose en toda la región (CEPAL, 1998a).

Estas tendencias estilizadas también se presentan en Centroamérica (Funkhouser y Pérez, 1998). En primer término, hay una considerable diferencia en la estructura del mercado de trabajo entre un país y otro. La importancia relativa del empleo rural es muy superior en Guatemala y Honduras que en el resto de los países; el empleo formal es superior en El Salvador y especialmente Costa Rica que en los otros tres. En segundo lugar, en algunos países, la emigración se suma al sector informal como ámbito de refugio de la fuerza laboral excluida. Como contraparte, algunos países centroamericanos son receptores de esa migración; se estima que en la actualidad hay más de 300 000 nicaragüenses radicados en Costa Rica. Asimismo, cuando las migraciones se dirigen a países desarrollados, a la postre generan remesas familiares que se han vuelto paliativos de la situación de pobreza de numerosas familias centroamericanas.

Pero acaso más importante es el hecho de que al parecer el sector moderno agrícola, los transables nuevos (incluyendo la maquila) y el empleo formal en el sector privado (no así en el sector público) sí tienden a generar

nuevos puestos de trabajo a un ritmo relativamente dinámico, y, en todo caso, superior a la expansión de la población económicamente activa. Ello se debe a dos fenómenos. Primero, la considerable expansión de las exportaciones y su efecto indirecto sobre el empleo formal. Segundo, la mayor productividad por persona empleada se ha visto compensada, al menos en algunos países, por un desplazamiento hacia actividades más intensivas en el uso de mano de obra. La estrategia de atraer inversión de las maquilas en las zonas de Estelí y Matagalpa han ayudado a corto plazo a satisfacer las necesidades primordiales de las personas, pero se puede observar en una investigación del efecto de las maquilas en el campesinado⁸⁰, que la rotación de personal es alta, las condiciones laborales son infrahumanas y los efectos traumáticos que dejan en las personas representan un costo muy alto para la sociedad.

Con todo, la agricultura moderna, los transables nuevos y el empleo formal sólo aportan entre la cuarta parte a un tercio del mercado laboral, por lo que su capacidad de absorción de mano de obra emergente es inelástica debido a la falta de capacidad en la utilización de equipo tecnificado, por muy dinámico que resulte su crecimiento.

En síntesis, a pesar del panorama muy heterogéneo que presenta Nicaragua en materia de mercados de trabajo, y de los matices antes comentados, es claro que la generación de puestos de trabajo productivos es uno de los grandes desafíos que la globalización le plantea a la región, Este objetivo, que va más allá de simplemente recuperar la capacidad de un crecimiento económico dinámico, seguramente jugará un papel importante en la formulación y aplicación de políticas públicas en el futuro.

Acortar el rezago tecnológico. En el universo de empresas centroamericanas, relativamente pocas se colocan en la frontera de la productividad o de las mejores prácticas a nivel internacional. Sin embargo, afortunadamente en cada país centroamericano existe un número de empresas que podrían llamarse «proactivas» frente a los desafíos de la globalización. Estas empresas han asimilado técnicas de organización modernas, han aplicado tecnologías de punta al proceso productivo, y se han sujetado a normas de producción y de comercialización

⁸⁰ John Bilbao, Olga Rocha y Magdalena Gutiérrez. *Efecto de las maquilas en el campesinado*. Nitalpan UCA. 2000

internacionales. Han demostrado que, aun para productos básicos que tradicionalmente han respondido a las ventajas comparativas de la región -por ejemplo, el azúcar-, es posible elevar la productividad de manera significativa. También han demostrado que existe una muy incipiente capacidad de innovación. En consecuencia, el acceso a mercados con productos no tradicionales ha crecido. Las empresas proactivas no se limitan, como sería de suponer, a la categoría de grandes compañías. En Guatemala, por ejemplo, hay experiencias interesantes de pequeños empresarios, e incluso empresas cooperativas, que han tenido éxito en producir y exportar hortalizas y frutas.

En definitiva, existe suficiente experiencia de signo positivo como para demostrar primero, que es posible adquirir competitividad aceptable a nivel de empresa; y, segundo, que esas experiencias pueden servir como fuente de inspiración para que se produzca un efecto de emulación entre el resto del universo de empresas.

A nivel municipal se puede observar que la experiencia del municipio de León ha desarrollado en la prestación de sus servicios innovaciones tecnológicas y equipo nuevo gracias a la cooperación externa descentralizada. Dicho municipio no hubiera logrado llegar al nivel de desarrollo tecnológico sin el apoyo de instituciones y organismos no gubernamentales, así como con las relaciones de hermanamientos establecidos.

Desgraciadamente, una gran cantidad de las empresas, y sobre todo las microempresas que forman parte de ese universo, están muy lejos de adquirir niveles de productividad que les permitan sustituir importaciones de manera eficiente o competir en mercados internacionales.

Algunas, en menor cantidad, adquieren una actitud defensiva frente a la competencia internacional, y se adaptan parcialmente a la necesidad de sobrevivir. Otras, en mayor cantidad, están en una actitud más bien pasiva, con serio riesgo de sucumbir ante la presión directa o indirecta de una economía internacional mucho más competitiva que antaño. Por añadidura, estas últimas actúan como grupos de presión frente a sus respectivos gobiernos, en búsqueda de distintos mecanismos de protección frente a la competencia externa, lo cual a veces contrarresta los esfuerzos de acercarse a mayores grados de competitividad internacional. En Nicaragua la mayoría de las empresas son pequeñas y micro empresas

que cuentan con un capital pequeño y en condiciones poco competitivas con relación al mercado.

De ahí que, aunque suene a algo consabido, quizás el mayor desafío que la globalización le plantea a las economías centroamericanas es a nivel microeconómico: obligar a las empresas, existentes y futuras, a aplicar tecnologías «duras» y «suaves» (capital y formas de gestión) a sus procesos productivos para elevar su productividad y estar en condiciones de competir en su mercado nacional, el mercado regional y el mercado internacional.

Asimismo, la globalización planteará mayores exigencias en cuanto a los «nichos» que Centroamérica habrá de ocupar en el comercio internacional. Las ventajas comparativas de la región no sólo se derivarán de su dotación actual de recursos, sino de la agilidad con que los países logren aprovechar las potencialidades de la globalización. La incursión reciente de Costa Rica a la elaboración de semiconductores (microchips) es tan sólo un ejemplo de ese potencial. Dicho de otra manera, los países, a través de la política pública y de la capacidad de sus respectivos sectores privados, tienen la posibilidad de ampliar el espectro de actividades que forma parte de sus respectivos sistemas productivos -la oferta de bienes y servicios- para participar más dinámicamente en el proceso de globalización. Se trata de otra tarea imprescindible en la agenda prioritaria del desarrollo centroamericano

Mejorar la calidad de los recursos humanos. En esa materia Centroamérica también revela elevados grados de heterogeneidad. En Costa Rica, alrededor del 20% del producto interno bruto se destinó al gasto social en la primera mitad de los años 90; en Nicaragua, ese coeficiente ascendió al 10%, y en Honduras, El Salvador y Guatemala al 7.8%, 5.5% y 3.3%, respectivamente (CEPAL). Sólo en educación y salud en ese período Costa Rica gastó alrededor de 100 dólares por persona, mientras que Guatemala gastó 14 dólares, con los demás países en situaciones intermedias (CEPAL). Las distancias que separan a los países en los dos extremos del espectro no podrían ser, pues, más pronunciadas.

Pero el problema no se limita a la magnitud del gasto social y a sus tendencias (en general, tendió a bajar o estancarse en los años ochenta y a recuperarse en los noventa), sino a la calidad y eficiencia de ese gasto. Así, en materia de educación, hay dramáticas diferencias entre un país y

otro sobre la calidad del sistema, cobertura, repitencia y equidad, medida esta última en términos del grado de desventaja en que se colocan los alumnos provenientes de familias de bajos ingresos.

Ahora bien, todos los países, sin excepción, han registrado algunos avances en materia de reforma educativa, ampliando la cobertura (casi total, en el caso de Costa Rica), adaptando el contenido (Curriculum de la educación primaria y secundaria, ampliación de la educación bilingüe en el caso de Guatemala, introducción de sistemas de medición de calidad, preparación de docentes, descentralización y mayor participación comunitaria). Con todo, y con la excepción de Costa Rica, los avances registrados se quedan muy cortos de las reformas instrumentadas en otros países latinoamericanos y del Caribe, la mayoría de los países asiáticos y los países desarrollados. Un ejemplo se encuentra en el campo de la informática educativa. Si bien hay experiencias interesantes en varios países latinoamericanos con la introducción de la informática al servicio de la educación, en Centroamérica sólo Costa Rica ha logrado introducir y fortalecer programas de esa índole. En los demás países, fuera de la informatización de la gestión educativa, la aplicación de la informática a la educación es incipiente o casi nula.

Dicho de otra manera, a pesar de los avances registrados en Centroamérica en materia de reforma educativa, la brecha que separa de otros países al menos a cuatro países de la subregión en materia de cobertura y calidad de educación tiende a aumentar. Ello va a contrapelo con las exigencias de la globalización, que valoran más que nunca la calidad de los recursos humanos como uno de los componentes importantes del grado de competitividad. Por eso, cerrar la brecha en esta materia y sobre todo en la educación y capacitación, constituye un desafío primer orden.

En Nicaragua con la descentralización de la educación se espera que la educación, la administre directamente los gobiernos locales y el servicio sea más eficiente en términos educativos y de generación de capacidades. Hasta la fecha hemos observado, que la autonomía escolar ha generado la “privatización de las escuelas” y los alumnos que no tienen para sufragar el gasto mensual de “aporte voluntario de los padres” salen del sistema por no tener con qué pagar. Sin embargo, se espera que la autonomía genere creatividad educativa de parte de la dirección de los centros educacionales y la parte financiera no sea un problema.

Desarrollo integral del país a partir del desarrollo municipal.

Reducir las desigualdades sociales. La falta de oportunidades de empleo productivo es acaso la principal, pero no la única, causa de una de las características más preocupantes de la mayoría de los países centroamericanos. Con diferencia de grado entre uno y otro, y con la notable excepción de Costa Rica, éstas son sociedades marcadas por la desigualdad. La desigualdad tiene varios ejes: La distribución del ingreso, la distribución de los activos, la distribución del consumo, el régimen de tenencia de tierra, el acceso notoriamente desigual a oportunidades, así como a los servicios públicos y a la administración de justicia. También son reflejo de la desigualdad, la situación de grupos especialmente vulnerables, entre ellas las mujeres jefes del hogar y las comunidades indígenas.

Si bien hay insuficiencias de información tanto sobre la distribución del ingreso como sobre la incidencia de la pobreza, la magnitud del problema es bien conocida. En algunos países (Guatemala, Honduras), más del 70% de la población vive en situación de pobreza. En Nicaragua, casi dos tercios de la población; en El Salvador, algo menos de la mitad, y sólo en Costa Rica algo menos de la cuarta parte (CEPAL y Banco Mundial).

En todos los países, la incidencia de la pobreza aumentó significativamente en los años ochenta, y se redujo levemente en los noventa. En consecuencia, la incidencia de la pobreza que se registra hoy es superior a lo que fue en 1980, y, desde luego, en cifras absolutas el número de personas que vive en situación de pobreza aumentó dramáticamente. Así, en la actualidad alrededor de 20 millones de centroamericanos viven en situación de pobreza, de los cuales 14 millones viven en condiciones de indigencia (CEPAL).

Otro tanto ocurre con la distribución del ingreso. En Guatemala y Honduras, el cuartil más pobre de la población participa en menos del 6% del ingreso, mientras que el decil más rico participa en más del 37% del ingreso. En contraste, en Costa Rica los coeficientes son del 9% y del 27%. Y, contrariamente a lo que sucede con la incidencia de la pobreza, la distribución del ingreso tiende a empeorar entre 1980 y 1995, o, en el mejor de los casos, estancarse (CEPAL).

Los datos antes mencionados son lo suficientemente graves como para plantear dilemas éticos y morales a la consolidación de los sistemas políticos democráticos, así como dilemas de política económica de continuar un patrón de desarrollo concentrador o excluyente. Ese panorama compromete la cohesión social que es indispensable para cualquier esfuerzo sostenido de desarrollo económico; situación que se ve todavía más compleja en el caso de Guatemala, ante el compromiso consagrado en los Acuerdos de Paz suscritos a finales de 1996, de reconocer la Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

Es bastante obvio que mejorar la equidad constituye uno de los grandes desafíos para los países centroamericanos, visto el panorama actual. Es más, muchas de las políticas que habrán de instrumentarse para responder a los desafíos de la globalización, como por ejemplo inversiones en la calidad de los recursos humanos de la región (educación, salud), serán funcionales tanto a los objetivos de crecimiento como de equidad.

Vigorizar al sector público. Dentro del panorama de debilidades antes observado, cabe destacar la insuficiente capacidad del sector estatal de cumplir el papel que se le supone, al menos en la mayoría de los países de la región. La baja eficiencia de la administración pública ha sido un problema secular, debido a un conjunto de factores que incluyen desde prácticas heredadas de la Administración de las colonias hasta la dificultad de atraer cuadros calificados, pasando por formas de organización caducas, diversas modalidades clientelistas y falta de probidad. En los últimos quince a veinte años, y no obstante serios esfuerzos de modernización de las instituciones del Estado (incluyendo la privatización de empresas públicas) en todos los países de la región, se advierten insuficientes avances, e incluso en algunos países el panorama se agravó.

Si bien la tendencia hacia regímenes políticos plurales y democráticos supone un mayor nivel de rendimiento de cuentas (accountability), ese hecho se ha contrarrestado debido al menos a tres factores:

- En Primer lugar, el paradigma que se puso en boga en Centroamérica en los años ochenta postulaba reducir la intervención pública en la economía a su mínima expresión, bajo la inteligencia de que el mercado era no sólo el mejor sino que el único mecanismo idóneo de asignación de recursos. En algunos países se produjo un ambiente francamente

hostil a la acción pública, lo cual contribuyó, entre otros aspectos, a desprestigiar el servicio público.

- Segundo, y al margen de consideraciones de tipo doctrinario, la crisis financiera de los años ochenta obligó a reducir la dimensión del Estado y su capacidad de intervención, generando un debilitamiento de hecho.
- Tercero, las tendencias arriba descritas también ampliaron la brecha en el nivel de remuneraciones del sector público en comparación con trabajos de similar categoría en el sector privado. La dificultad de atraer talento se hizo especialmente notoria entre los cuadros técnicos y superiores.

Por todo lo anterior, las críticas lanzadas al sector público en años recientes en la mayoría de los países centroamericanos se han convertido en profecías autocumplidas. A pesar de los esfuerzos de invertir la tendencia descrita, incluso con el apoyo de organismos multilaterales, hoy se advierten grandes lagunas -con diferencias de grado entre un país y otro- en la capacidad de gestión de los gobiernos en diversas áreas. Como ejemplos se pueden citar debilidades en la identificación y preparación de proyectos de inversión pública, en la calidad de las instancias de regulación de servicios públicos privatizados, en la formulación y aplicación de una política económica exterior coherente, y en la administración cotidiana de los hospitales y las escuelas públicas.

El desafío consiste en convertir a los gobiernos centroamericanos en agentes a los que debe exigirse los mismos niveles de eficiencia y eficacia que a los agentes privados, precisamente en aquellas áreas del quehacer nacional que corresponden a la actividad pública en una economía moderna. Hay experiencias relativamente exitosas en esta materia en otros países dentro y fuera de América Latina que podrían constituir una buena base de cooperación horizontal. Igualmente debe suceder en los gobiernos locales, donde deben exigirse niveles de eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión municipal

Fortalecer las instituciones. La debilidad de las instituciones democráticas forma parte de un síndrome más amplio, propio de países en desarrollo, que está notoriamente presente en el caso de la mayoría de los países centroamericanos; la debilidad de las instituciones. Ese término se emplea aquí en el sentido que lo describe el Premio Nobel de Economía (1993) Douglas North (North, 1990).

En contraste con organizaciones, las instituciones constituyen los pivotes mismos de cada sociedad. Incluyen, por ejemplo, los derechos de propiedad, los contratos, las garantías legales, las reglas políticas de decisión y las normas de conducta, así como las costumbres informales; todos proveyendo un conjunto de incentivos y desincentivos a los individuos y a las organizaciones, y proporcionando un marco en el que aquéllos depositan su confianza para la generación de resultados colectivos.

Las organizaciones, públicas y privadas, que forman parte de la urdimbre institucional suelen revelar las mismas fragilidades que las instituciones mismas.

Algunos ejemplos: El sistema educativo, el sistema de intermediación financiera, el sistema judicial, los mercados privados de capital, y el sistema de comercialización. Desde luego que la debilidad descrita plantea el dilema del huevo y la gallina: ¿hay que mejorar las instituciones para que se impulse el desarrollo, o hay que impulsar el desarrollo para que, a la postre, contribuya al fortalecimiento de las instituciones? En el mundo real, seguramente habrá efectos recíprocos entre el perfeccionamiento institucional y organizacional y la capacidad de acceder al desarrollo.

Sea como fuera, poca duda cabe que el rezago institucional y la debilidad de sus organizaciones dificultan la posibilidad de los países centroamericanos de mejorar su inserción en la economía mundial. De ahí que la política pública habrá de dar prelación al perfeccionamiento de las estructuras institucionales y organizativas en que se sostendrá el desarrollo futuro.

Las instituciones de los gobiernos locales deben lograr establecer parámetros de calidad en la prestación de sus servicios con auto sostenibilidad, que generen confianza y transparencia en la población y logre hacer traspasos de gobiernos sin inseguridad del personal que labora.

Ello incluye el reto de ponerse al frente del proceso de fomento al Desarrollo Económico Local, que debe tener como objetivo central, dar respuesta a problemas locales que ni el Mercado, ni el Estado Central podrá resolver en el nuevo entorno de Globalización y apertura de los mercados.

IX. Conclusiones y Recomendaciones

A Continuación, presentamos las principales conclusiones y recomendaciones de esta obra:

- En Nicaragua, la Descentralización como proceso de cambio político administrativo, no ha permitido establecer los niveles de equilibrio deseados entre el Gobierno Central y los Gobiernos Municipales, tampoco ha permitido mejorar de manera significativa los niveles de participación ciudadana en el proceso.
- La Descentralización ha significado en algunos casos, el abandono de responsabilidades del Estado y su traslado a los Municipios y Pobladores, lo que se ha convertido en una pesada carga para estos, al no contar con los recursos necesarios para ejercer las competencias descentralizadas. Dicha situación mejorará para los municipios a partir del 2004 cuando estos comiencen a recibir los recursos de las transferencias.
- Al parecer, la sociedad civil y sus diferentes expresiones organizadas no se involucran directamente en el proceso, ya que no tienen conocimiento del mismo, no conocen sus ventajas y por tanto no lo demandan desde la base.
- Contrario a lo que sucede en otros países de la Región y del Continente, en Nicaragua existe un marco jurídico avanzado aunque todavía con algunas lagunas e incoherencias, sin embargo ello no se corresponde con la voluntad política del Gobierno, sus Ministros y Directores que se resisten a ceder poder de decisión y recursos a los Gobiernos Municipales y la Sociedad Civil Organizada.
- Entre Descentralización y Desarrollo Económico Local existe una estrecha relación. La Descentralización implica el traslado de recursos y competencias del nivel central a niveles inferiores de gobierno. De igual manera, la misma demanda de los municipios y otros niveles receptores de recursos y competencias descentralizadas, de los recursos técnicos, materiales, financieros y humanos necesarios para el ejercicio de dichas competencias. Ello significa que la Descentralización está estrechamente vinculada con los recursos de que dispone o puede disponer el municipio, es decir, con el nivel de Autonomía para disponer

y administrar sus propios recursos. No existe una verdadera descentralización sin el traslado de funciones y competencias y la correspondiente dotación de los recursos necesarios para el ejercicio de las mismas. Un Municipio descentralizado es aquel que ha recibido el traslado de competencias pero también los recursos necesarios y la facultad para administrarlos en base a criterios de sus propias autoridades.

- Como es sabido la Descentralización tiene como uno de sus Objetivos, incidir en el mejoramiento de la prestación de servicios públicos, como Energía, Salud, Educación, Transporte, etc. También persigue acercar a los ciudadanos a la administración pública.
- En nuestro caso de Nicaragua, a través de la Descentralización, ni se ha mejorado la prestación de los servicios públicos, ni los ciudadanos han accedido a la administración pública. Servicios como el suministro de Energía eléctrica, lejos de mejorar, han desmejorado ostensiblemente su calidad. En Salud y Educación, se observa un abandono de la competencia del Estado, la Desconcentración de algunas funciones y la proliferación de empresas e instituciones que han asumido dichos servicios de manera privada.

Ello está estrechamente relacionado con la ausencia de una política nacional de Descentralización y con una Legislación clara sobre el tema.

- Ante esa deficiencia, es oportuno preguntarse, si en Nicaragua existen niveles de Descentralización tan avanzados que a su vez propician condiciones para el inicio de procesos de Desarrollo Económico Local. La respuesta fría e inmediata es no. Entonces, cómo podríamos pensar en impulsar procesos de Desarrollo Económico Local, con enormes deficiencias en el Proceso de Descentralización.

Muy a pesar de todo, debemos afirmar que para poder iniciar un proceso de Desarrollo Económico Local, nuestro proceso de Descentralización requiere de una revisión general, que permita identificar los principales obstáculos, así como los elementos que podrían dinamizarlo. Ello incluye la creación de capacidades y el desempeño de estas por los propios actores del territorio, en aquellos municipios que no cuentan las condiciones mínimas para asumir competencias y administrar recursos de manera descentralizada.

- Tal como está estructurado el proceso de Descentralización en Nicaragua, ni es un medio para mejorar la eficiencia en la prestación de los Servicios Públicos, ni es Instrumento para la promoción del Desarrollo Económico Local.

En Nicaragua, solamente algunos municipios presentan de manera aislada experiencias de Desarrollo Económico Local.

- Para impulsar un proceso de Desarrollo Económico Local, es necesario consolidar el proceso de Descentralización. Pero el mismo, debe ser demandado por las comunidades, autoridades municipales y departamentales. Sería oportuno, para acelerar el proceso, trasladar de manera más ordenada y sistemática, algunas competencias del Municipio hacia las comunidades, pero que estas observen las ventajas de dicho proceso en una mejoría de la calidad y la eficiencia en la prestación del servicio trasladado.
- De acuerdo a la experiencia del trabajo de la Fundación Friedrich Ebert, el Desarrollo Económico local puede definirse como el proceso organizado, planificado y concertado de creación de riquezas de un Municipio o Región, que además de tomar en consideración los factores productivos o económicos debe considerar los factores sociales, políticos y ecológicos como elementos que se condicionan recíprocamente. El objetivo principal del desarrollo económico local, es pues, generar mayor bienestar a la población del municipio por medio de la dinamización de la economía local. Por tanto, debe producir acciones coherentes entre sí, con efectos multiplicadores.
- De otra manera, podemos definir el Desarrollo Económico Local como un proceso de crecimiento y cambio estructural, que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de un municipio, departamento o región
- Al partir del Desarrollo Económico Local de la identificación de los potenciales de desarrollo de cada uno de los territorios o regiones, y de la explotación ordenada y sostenible de los mismos, un municipio descentralizado que puede disponer en base a su Autonomía de sus propios recursos y organizar su explotación en beneficio del desarrollo de sus habitantes, tendrá mejores condiciones para iniciar un proceso de Desarrollo Económico Local.

- Entre Descentralización y Desarrollo Económico Local existe una estrecha vinculación, lo que quisiéramos reafirmar con los siguientes planteamientos:
 - Para iniciar un proceso de Desarrollo Económico Local, las autoridades municipales deben tener claridad del concepto de Autonomía Municipal, así como de la manera de poner en práctica ese derecho en beneficio de los habitantes del territorio o Región.
 - De igual manera, el Gobierno Municipal, debe estar claro y dispuesto a asumir el reto de transitar de prestador de competencias municipales tradicionales, a promotor del Desarrollo Económico Local; lo que implicará mayores esfuerzos para atraer Inversiones, Impulsar Iniciativas Público – Privadas para la formación y establecimiento de nuevas empresas, y generar empleo estable en el Territorio. Ello se convierte en una necesidad urgente en la medida que la Globalización avanza.
 - Municipios y Territorios que tienen mejores condiciones para asumir y ejercer competencias y administrar recursos descentralizados, tienen mejores condiciones para iniciar un proceso de Desarrollo Económico Local.
 - Municipios que en base a la Ley han reflexionado una Visión de Desarrollo y otorgan concesiones a empresarios privados para el ejercicio de competencias propias, pero que por algunos inconvenientes no pueden ser ejercidas por el Municipio, impulsarán de manera dinámica el Desarrollo Económico Local.
 - Municipios que tienen claridad de las formas organizativas y administrativas más convenientes para el Desarrollo, avanzarán con mayor rapidez hacia su Desarrollo Económico Local.
 - Municipios que en base a la Ley y la Autonomía que esta le otorga desarrollan capacidades de concertación entre actores públicos y privados en el ejercicio de las competencias tradicionales, y las pueden aprovechar para concertar el desarrollo empresarial y la generación de empleo a nivel local, podrán desarrollar capacidades características de Desarrollo Económico Local.

- La Descentralización es pues, un instrumento, un medio para el Desarrollo Económico Local. Municipios que inician procesos de Desarrollo Económico Local, son aquellos que han acumulado experiencias en el ejercicio de competencias y administración de recursos de manera descentralizada.
- No se puede impulsar el Desarrollo Económico Local sin un verdadero proceso de Descentralización.
- Las instituciones de los gobiernos locales deben lograr establecer parámetros de calidad en la prestación de sus servicios con auto sostenibilidad, que generen confianza y transparencia en la población y logre hacer traspasos de gobiernos sin inseguridad del personal que labora.
- En Nicaragua, debe consolidarse el proceso de Descentralización y transformarlo en Instrumento para la Promoción del Desarrollo Económico. En el contexto actual de Globalización de las diferentes esferas de la vida, el territorio, el Municipio; adquiere un nuevo rol, y deberá asumir muchas funciones, que ni el Estado, ni el Mercado podrá ejercer en el nivel local.

Bibliografía

- Ortega H. Manuel y Guadalupe Wallace S. *Nicaragua: Experiencias de gestión municipal*. Primera edición. FUNDAUNGO. San Salvador, El Salvador. Septiembre, 2001
- Revista digital Mundo.
- Gert Rosenthal. *Los desafíos de la globalización para Centroamérica*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Número extraordinario. Octubre, 1998.
- Falk, R.; *State of siege: will globalization win out*, International Affairs, vol.73, No. 1, Londres, Royal Institute of International Affairs. 1997
- Lagos, R. A. y C. Arriagada. *Población, pobreza y mercado de trabajo en América Latina. Antecedentes y líneas de investigación*. Santiago de Chile, Equipo Técnico Multidisciplinario, Organización Internacional del Trabajo (OIT). 1997
- Funkhouser, E. y J.P. Pérez Sáinz. *Mercado laboral y pobreza en Centroamérica serie Centroamérica en reestructuración*, San José, Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). 1998
- Báez Cortés, Julio Francisco y Báez Cortés, Theódulo, *Todo sobre Impuestos en Nicaragua*, 6ª Edición Oficial. 2004.
- Barreiro Cavestany. *Desarrollo desde el territorio. A propósito del Desarrollo Local*. Nov. 2000.
- Coelho, Franklin. FES-SERE, *Desarrollo Local Sostenido, Formación de Redes y Sistema Descentralizado de Informaciones*. Río de Janeiro, Brasil. Octubre 1997.
- Casanova, Fernando. *Desarrollo Local, tejidos productivos y formación: abordajes alternativos para la formación y el trabajo de los jóvenes*. Oficina Internacional del Trabajo. 2004.
- *Descentralización en Nicaragua un Abordaje Institucional a la formulación de Política*. (Traducción adaptada de un estudio del Banco Mundial). Enero 2000.
- Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit (GTZ). *La Promoción a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en América Central. Instituciones, Políticas e Instrumentos de Fomento en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua*. 1999.
- Diario La Prensa, Miércoles, 26 de Febrero 2003.
- Evans, Hugo Emrys. *POLITICA MUNICIPAL DE EMPLEO PRODUCTIVO*. Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA). Guatemala. Septiembre 1995.
- Francisco, Albuquerque, *EMPRESA, TERRITORIO Y DESARROLLO LOCAL. DESARROLLO ECONOMICO LOCAL: ¿ALTERNATIVA NECESARIA DE MODERNIZACION PRODUCTIVA?. MEMORIA DEL SEMINARIO*. Chile. Agosto 1996.
- Fiszbein Ariel, Lowden Pamela. *Trabajando unidos para un cambio. Las Alianzas público - privadas para la reducción de la pobreza en América Latina y el caribe*. México D.F. Instituto del Banco Mundial.

- GUIA ELEMENTAL DE HERMANAMIENTOS. Julio 2000. Managua, Nicaragua.
- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Los secretos del buen alcalde. Mario Rosales Ortega. 2000.
- LA GACETA Diario Oficial, No. 162. Ley de Municipios 40 y 261. Managua, Martes 26 de Agosto de 1997
- LA GACETA Diario Oficial. No. 81. Reforma al Decreto No. 52-97, Reglamento a la Ley de Municipios. 2 de Mayo del 2000. Managua, Nicaragua.
- LA GACETA Diario Oficial. No. 67. Ley de Régimen Presupuestario Municipal (376). 04 de Abril del 2001. Managua, Nicaragua.
- LA GACETA Diario Oficial. No. 21. Decreto 3 – 95, establecimiento del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. 31 de enero de 1995. Managua, Nicaragua.
- LA GACETA Diario Oficial. No. 81. Reforma al Decreto No. 52-97, Reglamento a la Ley de Municipios. del 2 de Mayo del 2000. Managua, Nicaragua.
- Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua, Aprobada el 17 de Agosto de 2003. Managua, Nicaragua.
- Lazarte H., Alfredo. Ec. Organización Internacional del Trabajo. El Financiamiento del Desarrollo Económico Local: “Cómo enfrentar los costos del Desarrollo?”.
- Lazarte H., Alfredo. Ec. Organización Internacional del Trabajo. LAS AGENCIAS DE DESARROLLO ECONOMICO LOCAL: “PROMOVIENDO LA EMPRESARIALIDAD EN EL MARCO DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE”. El caso de Centro América.
- Organización Internacional del Trabajo. EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL: “¿Cómo enfrentar los costos del Desarrollo?” Ec. Lazarte, H. Alfredo. Septiembre 2000.
- Ortega Hegg, Manuel y Navas Morales, Jorge. Nicaragua, Descentralización y Asociacionismo Municipal.
- POLITICA DE FOMENTO A LAS PYMEs. Dirección de Políticas a las PYMEs. Ministerio de Fomento Industria y Comercio. Managua, Nicaragua. 2001.
- PROFODEM/ GTZ. Análisis e interpretación de cifras de ejecución presupuestaria de los municipios de Nicaragua 1995 - 2000. Leopoldo Gutiérrez, Mba. Marzo de 2002.
- Rosales Ortega, Mario. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Seminario de Alta Administración Municipal. Los Secretos del buen alcalde. 2000.
- Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia. Sistema Nacional de Coordinación para la Implementación, Monitoreo y Evaluación Participativa de la ERCERP (PASE). Managua, Nicaragua, 29 de Mayo 2003.
- Steven N. Durlauf y Marcel Fafchamps, Capital Social. Abril 2004.
- Vázquez Barquero, Antonio. Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno. Ediciones Pirámide. 1999.
- VOICES OF THE POOR. Crying Out for Change. WORLD BANK 2000. Deepa Narayan, Robert Chambers, Meera Kaul Shah, Patti Petesch.

Anexos.

1. Guía para la elaboración de un perfil de proyecto de Infraestructura.

Escriba en la Portada los datos siguientes:

- Nombre del Proyecto.
- Organismo que elabora el proyecto
- Organismo que ejecutará el proyecto
- Monto estimado de la Inversión o el Gasto
- Fuentes de Financiamiento
- Lugar de ejecución del proyecto.

A continuación ordene la información conforme a la siguiente guía:

Presentación.

I. Introducción

II. Antecedentes

III. Justificación

IV. Objetivos del Proyecto

VIII. Aspectos Técnicos del Proyecto.

5.1 Descripción Técnica del Proyecto

5.2 Ubicación y Tamaño del Proyecto

5.3 Requerimiento de materiales y mano de obra

5.4 Duración del Proyecto y Cronograma de Actividades

5.5 Diseño del Proyecto.

VI. Aspectos organizativos del Proyecto

6.1 Descripción de los Beneficiarios

6.2 Funcionamiento organizativo

6.3 Unidad Ejecutora

6.4 Manejo del Fondo

6.5 Control y Seguimiento

6.6 Asistencia Técnica

6.7 Estructura organizativa.

VII. Aspectos Financieros

7.1 Presupuesto de Materiales y Mano de Obra.

7.2 Gastos de Administración.

7.3 Imprevistos.

7.4 Costo total del Proyecto.

- VIII. Fuentes de Financiamiento
 - 8.1 Aportes del Gobierno Local
 - 8.2 Aportes de la Comunidad
 - 8.3 Aportes del Organismo Financiador
- IX. Resultados esperados.

2. Guía para la elaboración de un estudio de factibilidad técnico – económica de un proyecto productivo.

Escriba en la Portada los datos siguientes:

- Nombre del Proyecto.
- Organismo que elabora el proyecto
- Organismo que ejecutará el proyecto
- Monto estimado de la Inversión o el Gasto
- Fuentes de Financiamiento
- Lugar de ejecución del proyecto.

A continuación ordene la información conforme a la siguiente guía:

Presentación.

- I. Introducción
- II. Antecedentes
- III. Justificación
- IV. Aspectos de Mercado, Comercialización y Abastecimiento de Materia Prima
 - 4.1 Aspectos de Mercado, Comercialización.
 - Introducción
 - Definición del Producto
 - Área de Mercado o Zona de Influencia del Proyecto.
 - Análisis de la Demanda
 - Análisis de la Oferta
 - Relación Oferta – Demanda
 - Precio del Producto
 - Comercialización y Política de Precios
 - Posibilidades de éxito del proyecto
 - 4.2 Abastecimiento de Materia Prima
 - Marco de Referencia
 - Programa de Abastecimiento

- V. Aspectos tecnológicos
 - 5.1 Localización y Tamaño del Proyecto
 - Localización del Proyecto
 - Análisis de alternativas para la ubicación del Proyecto
 - Tamaño del Proyecto
 - 5.2 Ingeniería del Proyecto
 - Especificaciones de materiales e insumos
 - Descripción del proceso de producción
 - Terreno
 - Obras civiles (Presupuesto)
- VI. Administración, Planificación y Organización
 - 6.1 Planificación Estratégica
 - Misión y Objetivos
 - Análisis FODA
 - Marco Lógico
 - Estrategia Final del Proyecto
 - 6.2 Estructura orgánica y Funcionamiento
 - Antecedentes
 - Aspectos Legales
 - Organigrama
 - Descripción de Puestos y Funciones
- VII. Evaluación del Proyecto
 - 7.1 Evaluación Financiera
 - Inversiones
 - Presupuesto de Ingresos y Gastos
 - Estado de Resultados
 - Flujo de Caja Proyectado
 - Indicadores de Rentabilidad:
 - Valora Actual Neto (VAN)
 - Tasa Interna de Retorno
 - Relación Beneficio/Costo
 - Análisis de Sensibilidad
 - 7.2 Evaluación de Impacto
 - Evaluación de Impacto Socioeconómico
 - Evaluación de Impacto Ambiental.

Autores:

Lic. Gabriela Espinosa

Economista, egresada de la facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN – RUCFA).

Actualmente es asistente del Postgrado en Gerencia Social de la Universidad Centroamericana (UCA).

Lic. Juan Rafael Palacios Mayorga

Economista, egresado de la facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN – RUCFA).

Ha sido Director de la Unidad Técnica Municipal de la Alcaldía Municipal de Nagarote.

Actualmente cursa la maestría en Desarrollo Local que imparte la Universidad Centroamericana (UCA).

M.Sc. Nehemías Obed López Carrión

Economista nicaragüense, graduado en la Universidad de Leipzig, Alemania. Postgrado en formulación de proyectos y gestión empresarial por el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) y la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI). Experto en Desarrollo Económico Local.

Coordinó el equipo que preparó la presente publicación.

Actualmente es coordinador de Proyectos de la Fundación Friedrich Ebert en Nicaragua.

Este libro se terminó de imprimir en enero del 2005
en los talleres de **EDITRONIC, S. A.** • Telefax: 222-5461
Managua, Nicaragua
Impreso en papel bond 40
con un tiraje de 2,000 ejemplares
