



El Plan de Desarrollo Municipal como herramienta de gestión pública de Siuna, Costa Caribe Norte de Nicaragua

Fausto Isabel Rayo Montoya¹
Víctor Adrián Puerta Chavarría²

Resumen

Este estudio en la Alcaldía de Siuna, Región Autónoma Costa Caribe Norte de Nicaragua, se analizó el Plan de Desarrollo Municipal de la gestión pública. Se identificaron los criterios para la distribución del presupuesto, los factores que influyen en la ejecución del plan de desarrollo, la incidencia de la participación ciudadana en la gestión y una propuesta de formación académica para la planificación y gestión municipal. El tipo de estudio fue descriptivo cualitativo y corte transversal. El enfoque desde el interaccionismo simbólico, utilizándose la entrevista estructurada, grupo focal y revisión documental; se han recopilado y analizado los datos proporcionados por los sujetos de estudio. Se partió de preguntas directrices, lo que consistió en estructurar un sistema de categorías para el análisis. Los hallazgos revelaron que el Plan de Desarrollo Municipal como herramienta metodológica la define el nuevo Sistema de Planificación de Desarrollo Humano, un proceso incluyente, participativo y democrático, sustentado jurídicamente, principalmente en la Ley de Municipios. Mediante una ordenanza, el gobierno municipal constituye el Comité de Planeación Municipal y con la participación activa de los actores locales se definen los ejes estratégicos en base a las necesidades y demandas de la población. En el Plan de Desarrollo Municipal se establecen criterios para las asignaciones presupuestales tales como población beneficiada, cobertura territorial, sectores menos favorecidos y filiación política electoral. Además, se presentan factores que influyen en su ejecución como la capacidad técnica, la disponibilidad de recursos, la polarización política, los cambios climáticos y la articulación institucional.

Palabras clave: Metodología, planificación, gestión pública, participación ciudadana, desarrollo municipal, presupuesto.

¹ Magister en Administración y Desarrollo Local. Gerente de FUNDESER-Siuna. Correo: frsiuna@yahoo.com

² Máster en Docencia Universitaria. Director de Planificación Institucional de la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense. Correo: dapi@uraccan.edu.ni

Recibido: 16/03/2017 Aprobado: 16/08/2017

Rayo-Montoya, F., & Puerta, V., A. (2017). El Plan de Desarrollo como herramienta de gestión pública de Siuna, Costa Caribe Norte de Nicaragua. *Ciencia e Interculturalidad*, 20(1), 42-64.

Abstract

This study was carried out in the Municipality of Siuna- Autonomous Region of Nicaragua Northern Caribbean Coast. The Municipal Development Plan for public management was analyzed. The criteria for budget allocation, factors influencing the implementation of the development plan; the incidence of citizen participation in management, and a proposal for academic training for municipal planning and management were identified, as well. The type of study was descriptive qualitative and cross-sectional. The approach from the symbolic interactionism, using the structured interview, focus group and documentary review; The data provided by the study subjects were collected and analyzed. It was based on guiding questions, which consisted of structuring a system of categories for analysis. The findings revealed that the Municipal Development Plan as a methodological tool is defined by the new Human Development Planning System, an inclusive, participatory and democratic process, legally supported, mainly in the Municipalities Act. By means of an ordinance, the municipal government constitutes the Municipal Planning Committee and with the active participation of the local actors, the strategic axes are defined based on the needs and demands of the population. The Municipal Development Plan establishes criteria for budgetary allocations such as beneficiary population, territorial coverage, less favored sectors and political electoral affiliation. Furthermore, factors that influence its execution such as technical capacity, availability of resources, political polarization, climate change and institutional articulation are presented.

Keywords: Methodology, planning, public management, citizen participation, municipal development, budget.

I. Introducción

El Plan de Desarrollo Municipal (PDM) como herramienta de la administración pública, parte de la democratización de los procesos de descentralización en la toma de decisiones sobre el desarrollo territorial, mediante la participación directa de la ciudadanía en concertación con los actores políticos, públicos y privados para la configuración y ordenamiento de la vida social política, económica y cultural de las localidades, sin vulnerar los derechos ciudadanos, diseño y puesta en marcha de sistemas que incidan en la gestión pública de la ciudad. En este sentido, un estudio realizado por Rezende (2007), reitera la importancia de la metodología y de la participación ciudadana en la gestión municipal y en la conducción cotidiana de los municipios para propiciar el desarrollo local.

Los desafíos emergentes de la gestión pública local demandan a los servidores públicos, el desarrollo de capacidades e instancias de gestión que les permitan establecer relaciones más eficientes (holísticas) con los distintos niveles, actores y grupos con los que interactúan, tanto en la necesaria coordinación de instituciones, enfoques y

recursos que puedan estar involucrados en la atención de estas nuevas demandas ciudadanas, incorporando de forma efectiva las características y requerimientos específicos de los sujetos que se ven afectados por problemáticas sociales, económicas, culturales o medioambientales. Siguiendo esta línea argumental, este trabajo investigativo se realizó con el propósito de analizar el plan de desarrollo municipal como herramienta de la gestión pública, considerado de suma importancia porque no existen estudios que aborden esta temática a nivel local y porque se considera que la planeación local es una necesidad económica, social y política por la que se debe preocupar el gobierno municipal para mejorar la calidad de vida de sus habitantes y que la participación de la ciudadanía proporciona elementos claves para diseñar estrategias de desarrollo.

Esta investigación permitirá conocer la metodología utilizada en el proceso de elaboración del PDM, los criterios de asignación presupuestaria, los factores que influyen en la ejecución y la incidencia de la ciudadanía en la planificación territorial, con el fin de contar con información para analizar cómo esta herramienta de planificación orienta a los servidores públicos que trabajan en la Alcaldía Municipal a dirigir sus acciones en busca de la gestión local efectiva. Asimismo, servirá como texto de consulta a personas interesadas en conocer sobre el tema, al gobierno local para que a partir de los resultados que aquí se expresen, reflexionen sobre la dinámica o formas de manejar los fondos públicos en busca de la mejora de los servicios.

II. Revisión de literatura

Metodología utilizada en la elaboración del plan de desarrollo municipal

Los procesos de planeación están institucionalizados dando vigencia y vigor a la coordinación entre los órdenes de gobierno, así como la participación de la sociedad como base y punto de encuentro, de consenso y de fuerza gubernamental. La importancia de la planificación municipal para el desarrollo es la proximidad con los ciudadanos, el cumplimiento de objetivos mediante la coordinación, cooperación, eficacia y la eficiente asignación y uso de recursos (Secretaría de Finanzas, Subsecretaría de planeación y presupuesto, 2015, p.11).

Los gobiernos locales tienen la competencia de planificar, normar, controlar y promover el desarrollo socioeconómico, la conservación del ambiente y los aspectos culturales, así como el monitoreo y la vigilancia de estos procesos en coordinación con los diferentes entes del Estado. La Ley manda al Gobierno de la República y a los municipios armonizar sus acciones y adecuarlas a los intereses nacionales y al ordenamiento jurídico del país (Caballero, 2004, p.21).

Para el proceso de identificación y priorización de problemáticas, se utiliza el método participativo, despertando el sentido de pertenencia en las comunidades, organizaciones e instituciones, lo cual permite consolidar los procesos democráticos

con responsabilidades compartidas, evaluadas en el diagnóstico y con la perspectiva del mejoramiento de las condiciones de vida de la población (Torres, 2004, p.101).

En este sentido, el diseño del PDM debe estar dirigido hacia el logro de objetivos y resultados que contribuyan al progreso en las condiciones generales y el bienestar de la población; asimismo, cada ayuntamiento deberá asegurar su plena alineación con los Planes de Desarrollo Estatal y Nacional, en observancia de la normatividad vigente (D.R. Secretaría de Finanzas, Subsecretaría de planeación y presupuesto, 2015, p.22). El PDM es un proceso participativo, inclusivo y democrático. Es integral, por lo que considera todos los ámbitos de la vida: social, físico territorial, económico, institucional y político. Considera además el marco institucional del país, las potencialidades del territorio. Se parte que en todo territorio existe un capital humano, social, cultural, económico e institucional (Sequera, 2011, p.12).

Marco jurídico para la elaboración del Plan de Desarrollo Humano Municipal

El marco jurídico e institucional lo conforman las normas constitucionales y las leyes que se derivan de la Constitución, al igual que las demás normas reglamentarias de éstas. A su vez, el marco jurídico e institucional de la planeación y ordenamiento territorial establece cuales son las autoridades, instancias de decisión y participación, contenidos básicos y procedimientos para alcanzar la formulación del Plan de Desarrollo. El marco jurídico también indica quienes son los gestores o responsable directos y como participan en la formulación dichos planes.

La elaboración del Plan de Desarrollo Municipal debe regirse por la Constitución Política, leyes, decretos, ordenanzas y acuerdos en los cuales deben establecerse el sistema de planificación a implementarse, para orientar la gestión en los tres niveles de gobierno (Nación, Departamento y Municipio). Se debe precisar cuál debe ser el contenido de los planes y plantear la necesidad de concertación con los diferentes actores e involucrados en el proceso de formulación (Dirección Andina de Fomento, 2004, p.17). El desarrollo de los preceptos constitucionales y las leyes establecen los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo; asimismo, establece mecanismos para su armonización e interrelación con procesos presupuestales y determina la función de cada una de las dependencias e instancias que participan en el proceso, dando énfasis a la participación de la sociedad civil (Secretaría de Finanzas, Subsecretaría de planeación y presupuesto, 2015, p.11).

La Ley No. 475, Ley de participación ciudadana (2003), en su artículo 68, establece que los pobladores de cada una de las demarcaciones territoriales tienen derecho a participar y a ser escuchados y oídos durante el proceso de la toma de decisiones. El Decreto No. 112-2007, Creación de los consejos y gabinetes del poder ciudadano (2007), en el artículo 1, establece que, se crean los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano a fin de que el pueblo nicaragüense en el ejercicio de la democracia participativa y directa

de los diferentes sectores sociales del país, se organicen y participen en el desarrollo integral de la nación de manera activa y directa y apoyen los planes y las políticas del Presidente de la República encaminadas a desarrollar estos objetivos.

La Ley No. 854, Ley de reforma parcial a la constitución política de Nicaragua (2014), en su artículo 176 y 177, en términos de Planificación Territorial Municipal, dispone que: el Municipio es la unidad base de la división política administrativa del país, por lo cual gozan de autonomía política administrativa y financiera. La administración y gobiernos de los mismos corresponde a las Autoridades Municipales. En el Artículo 179, se establece que el Estado promoverá el desarrollo integral y armónico de las diversas partes del territorio nacional. La Ley No. 40, Ley de municipios (1988), en su artículo 7, numeral 5, asigna las competencias en términos de planificación urbana como son la planificación, normación y control del uso del suelo y el desarrollo urbano, suburbano y rural. La Ley No. 217, Ley general del medio ambiente y los recursos naturales (1996), establece en el artículo 16 que la elaboración y ejecución de los planes de ordenamiento del territorio serán responsabilidad de las autoridades municipales quienes lo harán en base a las pautas y directrices establecidas.

En el sistema de planificación municipal se definen tres fases: Fase I, Planificación Estratégica Municipal (a largo plazo); Fase II Programación de Inversiones Municipales (a mediano plazo) y Planificación Operativa y Presupuesto Anual de la Municipalidad (a corto plazo), que funcionan de forma coordinada y sistémica con los elementos transversales de participación ciudadana con enfoque de género, capacitación y asistencia técnica.

La CEPAL (2002), establece las principales etapas para construir el plan de desarrollo municipal, siendo las siguientes: la preparación e inicio, consiste en el primer acercamiento que se tiene con las autoridades municipales, el diagnóstico participativo es un proceso de consulta y análisis, prospectiva y articulación es el establecimiento de escenarios futuros alternativos de desarrollo basados en la proyección de las tendencias actuales, propuesta y programación es el diseño del nuevo modelo de ordenamiento y desarrollo del territorio y la instrumentación sectorial comprende las actividades orientadas a la generación de un conjunto de instrumentos específicos, tales como políticas locales, normativas específicas, mecanismos de operación, entre otros, que permitirán la gestión y la aplicación de los mandatos y orientaciones del plan.

El Gabinete del Poder Ciudadano (GPC) en coordinación con la oficina de género de las alcaldías, organizan y ejecutan campaña de sensibilización del Sistema de Planificación Municipal para el Desarrollo Humano (SPMDH), dirigido a alcalde, alcaldesa, Concejo Municipal, Gabinetes y Sectores del Poder Ciudadano, incorporando las perspectivas de género en los programas y proyectos que ejecuta la municipalidad, articulados con los programas y proyectos generados por las políticas de gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional (INIFOM, 2012, pp. 12-13).

La Comisión de Planificación Municipal (CPM) en coordinación con el Alcalde o Alcaldesa, Concejo Municipal, los Gabinetes del Poder Ciudadano aprobarán el plan de trabajo para la implementación de la fase estratégica, definiendo los tiempos y acciones a realizar con mujeres y hombres aplicando los principios de equidad de género todos ellos organizados en los GPC; comarcales, comunidades, barrio o distritos con el fin de construir la visión y estrategias tomando en cuenta los ámbitos biofísicos, social y de asentamiento humanos, económico e institucional (INIFOM, 2011, p. 23). Para facilitar la construcción e implementación de los procesos del SPMDH, la Comisión de Asesoría Técnica EAT estará estructurada por los Jefes de Áreas de la Alcaldía Municipal respectiva, estos serán nombrados por el Alcalde o Alcaldesa. La CPM, materializará el plan de trabajo, a través de una Resolución oficial en sesión ordinaria del Concejo Municipal (INIFOM, 2012, p.36).

Criterios para la distribución del presupuesto en el plan de desarrollo municipal

En la elaboración de un plan es determinante, desde el punto de vista donde se analice, se estudie y se examinen las situaciones a resolver. Como el fin último de un plan de desarrollo es buscar la solución a las problemáticas y la potencialización de las capacidades territoriales, la determinación que tome la administración pública frente a cual va hacer el enfoque desde donde asumirá el accionar de su gestión, será definitiva para el éxito en el cumplimiento de lo planteado (Sequera, 2011, p. 7).

Según Sequera (2011), el ser humano se constituye en objeto y sujeto de las acciones del desarrollo y, por consiguiente, en eje central de los procesos de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones públicas. Este enfoque permite dar tratamiento especial a las variables relacionadas con el desarrollo humano sostenible: las fases de nacimiento, crecimiento, desarrollo y reproducción del ser humano; los grupos de población en condiciones de vulnerabilidad -niños, niñas, adolescentes, adolescentes gestantes, adultos mayores, personas en condición pobreza y/o de desplazamiento, grupos étnicos, entre otros-; los diferentes momentos del ciclo vital de los individuos y de la familia, y aquellas orientadas a eliminar toda forma de exclusión, a través del reconocimiento de la diversidad étnica, la promoción, la concertación y la participación de los diferentes grupos poblacionales en la planificación (p.13).

La planificación, bajo el enfoque territorial, es un proceso integral que articula diferentes políticas públicas —socioculturales, económicas, ambientales, políticas e institucionales— para alcanzar territorios sostenibles, competitivos, equitativos y gobernables. En este sentido, el patrón de desarrollo se expresa en las formas como se utilizan los factores del territorio para producir, crecer y crear oportunidades de bienestar poblacional (Márquez, 1999, p. 55). El presupuesto municipal debe de estar estrechamente relacionado con las actividades priorizadas dentro del plan de

desarrollo municipal y tiene que ser elaborado de forma participativa y discutido en cabildos municipales (Alcaldía Municipal de Siuna, 2009, p. 21).

Factores que influyen en la ejecución del Plan de Desarrollo Municipal

Serra (2011), señala que para lograr el desarrollo municipal deben atenderse elementos como desarrollo social, desarrollo económico y productivo, desarrollo sostenible, demandas ciudadanas, gestión de recursos, conocimiento, tecnología, transparencia, competitividad, servicios públicos, educación ciudadana, participación, gestión institucional, protección al ambiente, eficiencia, convivencia, bienestar y calidad de vida. Todo ello implica reorientar los esfuerzos de la administración municipal y optimizar los recursos disponibles, poniendo especial énfasis en la gestión del conocimiento y la revalorización del capital humano (p. 33).

Según Altamar, Martínez y Yoret (2008), enfatizan que la política constituye una dimensión fundamental y a menudo descuidada para el logro del desarrollo. Algunos factores políticos pueden limitar las posibilidades y medio que el poder pone a disposición del desarrollo. La multiplicación de valores sociales en juego, la popularidad de actores, la capacidad decisional del sistema político y las condiciones que imponen las estructuras económicas y culturales ejercen también influencia restrictiva (p. 96).

En un estudio realizado por Oblitas, Montero y Nava (2008) sobre evaluación de planes de desarrollo señalan que las posibles causas del poco impacto de los procesos de planificación para el desarrollo económico productivo, se identifican en:

- La descoordinación entre actores.
- Competencias de los actores no claras o capacidad de ejecución no acorde a las competencias.
- Falta de precisión en los objetivos de los procesos de planificación y/o confusión entre objetivos sociales y de desarrollo económico.
- Falta de priorización.
- Inconsistente visión estratégica sobre las potencialidades reales.
- Desarticulación de las inversiones públicas (en diferentes niveles) y privadas entre sí.
- Desarticulación de las inversiones públicas y privadas de los planes de desarrollo definidos (y a la inversa).
- Insuficiente proceso de aprendizaje de experiencias propias, de teorías y experiencias externas.
- Planes de baja calidad, ausencia de enfoques estratégicos, análisis de realidades/ oportunidades inadecuadas, incoherencias entre objetivos y actividades, entre actividades y disponibilidad de recursos.

Alfaro (1997) dice que los grandes planteamientos y aspiraciones contemplados en los PDM, traducidos en proyectos estratégicos de inversión, han tenido una ejecución parcial y en la mayoría de los casos no llegan a concretarse; esta situación está obligando a los Gobiernos Municipales a realizar reprogramaciones, reformulaciones, y complementaciones, debido fundamentalmente a:

- Un desequilibrio entre las aspiraciones versus el tiempo y recursos para concretarlas.
- Los Planes de Desarrollo Municipal han sido concebidos por los actores del desarrollo como de responsabilidad exclusiva del Gobierno Municipal para su ejecución.
- Los Planes de Desarrollo Municipal no se constituyen en un referente para las inversiones en el territorio municipal.
- La falta de impactos expresa la falta de recursos humanos idóneos en los diferentes ministerios encargados de los temas agropecuarios y rurales, que tuvieron limitaciones y escasas capacidades para desarrollar e implementar políticas públicas continuas y propias.
- Otro motivo para los pocos resultados es que los planes y estrategias, fueron elaborados y diseñados unos meses antes de la finalización de los períodos de gobierno, al calor de las acciones que realizaban los gobiernos para buscar su reelección.
- La debilidad y falta de institucionalidad y de organismos encargados de diseñar e implementar políticas públicas, no sólo ocurre con cada cambio de gobierno sino hasta dentro de una misma gestión, es otro de los motivos para la escasa implementación de planes y estrategias de largo alcance.

La no existencia de coordinación entre todos los actores locales institucionales y sociales ha originado profundas divisiones de interés en el análisis y solución de problemas que afectan al departamento, trayendo como consecuencia desorientación en el desarrollo del departamento. La falta de integración institucional limita también la integración de la población y de su participación (INIFOM, 2012, p. 28).

Participación ciudadana en la gestión municipal

La Ley No. 475 o Ley de participación ciudadana (2003), se define como el proceso de involucramiento de actores sociales en forma individual o colectiva, con el objeto y finalidad de incidir y participar en la toma de decisiones, gestión y diseño de las políticas públicas en los diferentes niveles y modalidades de la administración del territorio nacional y las instituciones públicas con el propósito de lograr un desarrollo humano sostenible, en corresponsabilidad con el Estado. En su fundamentación la Ley No. 475 o Ley de participación ciudadana (2003), en el artículo 23 señala que la gestión pública no puede ser concebida hoy en día sin la participación directa y

permanente de la ciudadanía, pues esto contribuye a convertirlos en protagonistas de los procesos de transformación de la sociedad nicaragüense. Las modalidades de participación ciudadana previstas en esta ley 475 son las siguientes:

- La iniciativa ciudadana de presentar proyectos de leyes y normas, sea a nivel nacional, regional autónomo o local.
- La consulta ciudadana de normas o leyes que están en proceso de elaboración por el órgano competente. En el caso de la Alcaldía tiene la obligación de consultar con la sociedad civil el proyecto del Presupuesto Anual y del Plan de Desarrollo Municipal.
- Las instancias consultivas para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.
- Las asociaciones sociales de pobladores, gremiales, sectoriales, mujeres y jóvenes, que pueden obtener su reconocimiento jurídico, a través de su registro ante la secretaría del Concejo Municipal.

Según INIFOM (2012) el sistema de planificación municipal establece los Gabinetes del Poder Ciudadano a nivel del municipio como instancia máxima de la población organizada, que deberán trabajar en coordinación con el gobierno municipal, pero será la población quien decida las estrategias de desarrollo y a partir de estas se identificarán y definirán las obras a ejecutar y los sectores a beneficiar según sus prioridades y cómo se invertirá el presupuesto.

Programa de formación académica para la planificación y gestión municipal

Un modelo de formación responde a las necesidades de los trabajadores a los que va dirigido. La programación se define conjuntamente a partir de las dificultades y necesidades detectadas por preparadores laborales en los centros de trabajo y las demandas planteadas por los trabajadores a través de dinámicas grupales y encuestas (Castaño, 2008, p.7).

Los temas de formación continua han de abordarse desde una metodología activa y participativa, debe abandonarse una metodología tradicional y generar sesiones de grupos de trabajo a través de charlas de expertos, preparación personal de temas, intercambios de experiencias con otros grupos, preparación de pequeños proyectos, en definitiva, aquellas actividades que fomenten un desarrollo personal del trabajador y que se vea involucrado en el proceso formativo (Castaño, 2008, p. 9).

Según el Reglamento de Postgrado y Educación Continua de la URACCAN (2007), en su artículo 16, establece que se consideran formas de educación continua los eventos orientados a la actualización, capacitación y entrenamiento. La URACCAN define los programas de educación continua en los siguientes tipos: diplomado, curso, taller, pasantía, seminario y otros tales como coloquio, congreso, foro, simposio, conferencia

y cátedra. Además de lo anterior, la URACCAN incorpora el Diplomado Comunitario, que es una categoría académica que oferta certificación a líderes comunitarios propuestos y avalados por su comunidad. Personas que tienen una práctica reconocida en un campo laboral específico, y no han tenido la oportunidad de acceder al sistema de educación formal y no cuentan con acreditaciones de sus competencias escolares.

III. Materiales y métodos

El estudio se llevó a cabo en la sede de la Alcaldía Municipal del municipio de Siuna, Costa Caribe Norte, ubicada en el barrio Sol de Libertad. El tipo de estudio se desarrolló bajo el paradigma cualitativo, porque permitió conocer las situaciones y actitudes predominantes a través de las descripciones exactas de las actividades, objetos y personas involucradas en el proceso metodológico para la elaboración del Plan de Desarrollo Humano Municipal. El diseño de investigación es el interaccionismo simbólico, ya que el interaccionismo simbólico es una de las orientaciones metodológicas que comparten las ideas básicas del proceso hermenéutico, o interpretativo. Utilizando este enfoque fue posible percibir a través de las expresiones verbales y de gestos de entrevistados, con el fin de interpretar sus ideas enunciadas en sus respuestas y lograr descifrar sus significados a profundidad.

Los participantes que fueron objeto del proceso investigativo son la alcaldesa, vice alcalde, el Secretario del Consejo Municipal, el Coordinador del Planificación, 16 Concejales Municipales y 19 Coordinadores de Liderazgo del área urbana de Siuna. Los descriptores incluyen la metodología utilizada para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, criterios de selección para la distribución del presupuesto municipal, factores que influyen en la ejecución del PDM, incidencia de la participación ciudadana y programa de formación académica para la planificación y gestión municipal. Las técnicas e instrumentos que se usaron para el desarrollo de la investigación fueron el rastreo documental cuyo instrumento fue la ficha bibliográfica del tipo mixto, entrevistas estructuradas a personas claves de la Alcaldía y guía de entrevista de grupos o grupos focales.

Una vez que se obtuvieron las entrevistas grabadas de cada participante en la investigación, se procedió a realizar una transcripción literal de cada una de las entrevistas, de manera que para procesar y analizar la información se utilizó una matriz de doble entrada. En la matriz se fue registrando la información y luego de una lectura minuciosa, se comenzó a seleccionar por categorías y subcategorías donde se fueron juntando las de mayor repetencia o similares, así como las que diferían, y se organizaron los resultados de acuerdo a los objetivos establecidos. Finalmente, los resultados se presentaron siguiendo el nivel de conceptualización de los objetivos, estableciendo bloques de análisis de lo expuesto por los investigados, comparaciones, triangulaciones y diferencias, así mismo el punto de vista del investigador.

IV. Resultados

Metodología utilizada para la elaboración del plan de desarrollo municipal

Según entrevista a una funcionaria de planificación, el Plan de Desarrollo Municipal se construye de forma participativa con los actores locales, partiendo de un diagnóstico previo que se realiza a nivel territorial y tomando como referencia los ejes estratégicos de los diferentes planes de desarrollo regional y nacional, la diferencia es el entorno y su competencia y los recursos con los que se trabaja. Refiriéndose a los planes de desarrollo, un miembro del Concejo de Liderazgo Sandinista expresó:

Los planes de desarrollo los hace el gobierno municipal junto con los concejales, se hacen reuniones para consultar sobre proyectos y se realizan los cabildos anuales donde se invita a la población. Los ciudadanos organizados por barrios llevan las propuestas de las necesidades de cada barrio para que lo incluyan en el presupuesto municipal o proyectos sociales que beneficien a los sectores más necesitados (Miembro CLS, comunicación personal, 22 de noviembre del 2014).

Los Concejales que participaron en el grupo focal refirieron que para elaborar el Plan de Desarrollo Municipal se parte de un diagnóstico de necesidades que existen en las comunidades y barrios, los cuales son expuestos por sus líderes en las consultas y en los cabildos para incluirlos en el plan de inversión municipal coincidiendo con lo que argumenta Torres (2004), quien señala que para el proceso de identificación y priorización de problemáticas, se utiliza el método participativo.

Según expresiones de los Concejales Municipales para elaborar el Plan de Desarrollo Municipal, se parte de una ordenanza municipal, amparada en la Ley No. 40 Ley de Municipios, emitida por la alcaldesa, como máxima autoridad del gobierno municipal, quien institucionaliza y formaliza el proceso de planificación, conformando un Comité de Planificación; encargado y responsable de formular el plan.

En revisión a la documentación se pudo constatar que el Plan de Desarrollo Municipal está regido por la Ley 792, Sistema de Planificación de Desarrollo Humano Municipal donde se definen los procesos, procedimientos, fases e involucrados en la planificación, así como las competencias de los participantes en el proceso.

El gobierno municipal mediante una ordenanza constituye la Comisión de Planeación Municipal (CPM), la que está estructurada de la siguiente manera: alcalde o alcaldesa, 2 miembros del Concejo Municipal, Gabinete Municipal del Poder Ciudadano (GPC), que permite institucionalizar el Sistema Municipal de Planificación de Desarrollo Humano (SMPDH) quien es la instancia que conducirá todo el proceso de planificación del municipio.

El INIFOM (2012), refiere que la CPM en coordinación con el alcalde o alcaldesa, Concejo Municipal, los Gabinetes del Poder Ciudadano aprueban el plan de trabajo para la implementación de la fase estratégica, definiendo los tiempos y acciones a realizar con mujeres y hombres aplicando los principios de equidad de género, todos ellos organizados en los GPC; comarcales, comunidades, barrio o distritos con el fin de construir la visión y estrategias tomando en cuenta los ámbitos biofísicos, social y de asentamiento humanos, económico e institucional.

Además, para facilitar la construcción e implementación de los procesos del SPMDH, se constituye un Equipo de Asesoría Técnica EAT la cual está integrada por los Jefes de Áreas de la Alcaldía Municipal, estos son nombrados por el alcalde o alcaldesa.

La CEPAL (2002), señala que la primera fase del sistema de planificación tiene en cuenta cinco etapas a desarrollar: inicio y oficialización del proceso, ordenamiento y sistematización de la información existente, establecimiento de instancias de articulación para el desarrollo local, elaboración del diagnóstico socio económico y la formulación del plan. Todo este proceso de construcción del plan coincide con lo planteado por Caballero (2004), quien refiere que estos procedimientos es lo que se refleja en la construcción de la planificación que inicia en la visión y termina en la ubicación de las acciones dentro del territorio.

Distribución del presupuesto municipal en el plan de desarrollo

- Criterios sociales

De acuerdo a entrevistas realizadas los criterios que se toman en cuenta para la distribución del presupuesto municipal en el plan de desarrollo son; población que haya sido menos beneficiada por los distintos gobiernos municipales, cobertura del proyecto, contraparte comunitaria, proyectos de mayor alcance, es decir, que beneficie a mayor población y la generación de impuestos. Aunque muchas veces básicamente influye en las decisiones políticas, no siempre responden a los criterios de elegibilidad y a las necesidades de las poblaciones.

Siguieron expresando los entrevistados que a pesar que se habla de descentralización, los fondos que se asignan del Presupuesto General de la República al presupuesto municipal, ya vienen designados para las actividades que se van a financiar y mayoritariamente son para infraestructura. Aquí como en muchos municipios las decisiones de inversión dependen, en lo fundamental, de lo que defina el nivel central en materia de criterios de asignación y priorización de sectores, de tipo y características técnicas de los proyectos, dado que son implementadas por el nivel central.

Para los Coordinadores de Liderazgo Sandinista, la mayor parte del presupuesto debería asignarse a la parte social, que todo vaya destinado para el progreso y

desarrollo de la comunidad, barrio y el bien común, en obras sociales, proyectos para calles, puentes, escuelas, agua, vivienda, como el programa casas para el pueblo y el plan techo, letrinas, en los barrios y comunidades más pobres.

Sequera (2011), afirma que en la elaboración de un plan de desarrollo se busca la solución a las problemáticas y la potencializar las capacidades territoriales, la determinación que tome la administración pública frente a cuál va hacer el enfoque desde donde asumirá el accionar de su gestión, será definitiva para el éxito en el cumplimiento de lo planteado.

- Criterios políticos

Los concejales argumentaron que también interviene el criterio político en las decisiones para asignar el presupuesto, tal como los lugares donde se beneficiarían a los ciudadanos de la misma tendencia política al gobierno para mantenerlos contentos y garantizar el voto; y a la vez destinan más proyectos en las zonas con menos simpatizantes con el fin de ir ganando más votos para las elecciones siguientes.

Cuando se realizó el grupo focal los concejales coincidieron que a lo largo de este año se han hecho varias modificaciones al presupuesto municipal por orientación del gobierno central para cambiar los rubros asignados por otros que el gobierno necesita dar prioridad a lo inmediato para atender algunos programas emblemáticos, lo que contribuye a desequilibrar el uso de los fondos de la comuna.

En tal sentido el gobierno municipal debe de destinar recursos si exclusión partidaria o política dado que en sus promesas de campaña prometen gobernar para todas y todos, creando un sentido de transparencia y de buena gobernanza para la población sentando las bases para generar simpatía, liderazgo y aprobación de su gestión.

- Económicos y financieros

Según expresiones de los concejales que participaron en el grupo focal, el gobierno local tiene autonomía para decidir qué hacer con los fondos que provienen de los ingresos propios de la municipalidad en concepto de tasas y servicios municipales, pero mayormente se van en gastos operativos y no queda mucho para invertir en obras, según lo que dicen en los cabildos municipales. En relación a los criterios de inversión municipal, es importante que no condicionen sus recursos propios a la inversión financiada centralmente, sino que defina sus prioridades de acuerdo al plan de desarrollo económico local. No siempre los criterios de asignación de recursos del nivel central responden a los objetivos e intereses del municipio.

Esto concuerda con la Ley No. 376. Ley de Régimen Presupuestario Municipal, (2001), en su artículo 11, donde propone el Presupuesto Municipal como plan financiero

anual de obligatorio cumplimiento del Gobierno Municipal que debe responder a las capacidades económicas de ingreso y a las políticas o líneas de acción para el desarrollo del municipio. En revisión a la documentación se puede apreciar que la partida presupuestaria se debe distribuir de acuerdo a los objetivos de las transferencias y en función de los siguientes criterios y ponderaciones. A excepción del municipio de Managua, que tiene como criterio un porcentaje fijo de la partida presupuestaria, para el resto de municipios como Siuna se utilizan los criterios de equidad fiscal, eficiencia de la recaudación del IBI y ejecución de las transferencias sobre la base del 97,5% de la transferencia municipal.

Esto tiene relación con el Artículo 13. Criterios de Distribución y Ponderaciones de la ley de Transferencias Municipales donde señala que el criterio de equidad fiscal contribuye a la reducción de los desequilibrios fiscales entre los municipios, al distribuir recursos que favorecen a los de menor capacidad de ingresos, el criterio de eficiencia en la recaudación del IBI y se incentiva el esfuerzo de la recaudación de IBI con relación a su potencial de ingresos. De aquí se deriva la necesidad de definir criterios claros y objetivos de la distribución de las transferencias, para evitar problemas posteriores, tales como la desmotivación de las municipalidades por la recaudación de tributos y la disminución de la participación ciudadana en la gestión municipal.

- Género

El nuevo sistema de planificación indica que la asignación de recursos de inversión en el territorio, se realice bajo criterios compartidos y con equidad de género y generacional. Sin embargo, en el presupuesto municipal no se cuenta con asignaciones específicas que estén dirigidas a programas de la mujer, la juventud y la adolescencia, para promover y garantizar el cumplimiento de este mandado. Los entrevistados manifestaron que no conocen que se destinen fondos específicamente para atender programas para la niñez, mujer y adolescencia en el presupuesto municipal y en el Plan de Desarrollo Municipal, sin embargo, han visto algunos proyectos que los benefician como la Casa Materna y el Centro de Desarrollo Infantil CDI.

La Ley No. 792, Ley de Municipios y sus reformas (2012), en el Arto. 34 inciso 11, coincide con lo antes referido cuando expresa que el Gobierno Municipal debe dar a conocer a la población el Presupuesto Municipal, sus reformas o modificaciones, el Informe Final sobre su ejecución y otros documentos que el Concejo Municipal determine, entre estos, un Informe sobre el impacto de Equidad de Género en el Presupuesto Municipal, en base a indicadores de género, que permitan medir el impacto en la reducción de brechas de género y garantizar la restitución de derechos de las mujeres en cada Municipio.

Factores que influyen en la ejecución del Plan de Desarrollo Municipal

- Recursos Humanos

Los concejales que participaron en el grupo focal, manifestaron que uno de los principales factores que influyen en el Plan Desarrollo Municipal son los recursos humanos; el personal es muy poco, no están muy preparados para asumir esas responsabilidades, no están capacitados y no tienen conocimiento al respecto para que se haga un buen trabajo. A veces no se cumple con el plan, por falta de gestión de los funcionarios tanto a nivel local como a nivel central, porque nosotros planteamos las necesidades y demandas de la gente en las sesiones para que las incluyan en sus planes y se les dé respuesta, pero no siempre se satisface con las necesidades de la población (Concejal Sandinista, comunicación personal, 22 de noviembre del 2014).

Para un funcionario de planificación, influye en la ejecución del plan, desde su misma construcción, se hacen planes muy ambiciosos, que no se cuenta con los recursos para poderlo implementar en su totalidad, a veces no se parte de un buen diagnóstico por la misma carencia de recursos, no se destina el personal correspondiente a trabajar en esta primera etapa que es muy importante, porque hay que aplicar instrumentos para recolectar información y como también el trabajo es muy poco remunerado, porque se contrata personal temporal, no se cuenta con información confiable.

- Factor económico

Los entrevistados refieren que los recursos económicos es otro aspecto que interfiere en la ejecución del Plan de Desarrollo, dado a que en esta Alcaldía los ingresos no son suficientes para poder invertir, se consumen en su mayoría en gastos operativos, por ejemplo, no hay una buena política de recaudación del IBI, sólo se han dedicado al sector urbano y en el sector rural es donde más podría generar recursos por la gran extensión territorial del municipio. El presupuesto municipal es insuficiente para cubrir las demandas de la sociedad en general y que cada año crecen, a pesar que la ley dicta que se debe de destinar un 10% de los ingresos propios para las inversiones, esto es demasiado poco para poder atender a un territorio con muchas necesidades, por lo que se tiene que depender de las transferencias del presupuesto nacional.

En la revisión de documentos se puede apreciar que no hay congruencia en la distribución del presupuesto municipal con el plan de desarrollo puesto que no se compaginan las asignaciones presupuestarias con los ejes estratégicos que se definen en el plan, por lo tanto, los proyectos no se encaminan a darle cumplimiento. Esto se sistematiza con Alfaro (1997), quien plantea que los Planes de Desarrollo Municipal no se constituyen en un referente para las inversiones en el territorio municipal.

- Factor político

Lo político es otro de los factores que resaltaron los concejales, dado que a veces no hay consenso entre gobierno y concejales, para decidir sobre los proyectos que son más necesarios o más urgentes, o en qué área se debe priorizar de acuerdo al diagnóstico o las demandas de la población. El Concejo Municipal, compuesto por diversas fuerzas políticas, no cuentan una visión de desarrollo, cada quien quiere hacerlo por la vía de su partido, la mayoría de los proyectos tienen un fin político, se hacen reforma de manera constante al presupuesto, se modifican o reprograman los proyectos por decisiones políticas, quedando de esta forma aislada la influencia de los actores locales en las decisiones de la gestión pública.

Plantearon que a veces el nivel central interfiere en la ejecución del plan de desarrollo, porque, aunque ya estén definidas las líneas estratégicas en que se trabajarán, el gobierno nacional cambia algunas tareas que considera que son urgentes de acuerdo al contexto local o a la realidad que se vive y entonces proceden a modificar el presupuesto, quedando muchas acciones sólo en planes.

Altamar, Martínez y Yoret (2008), afirmaron que muchas decisiones y presiones políticas impiden tomar las decisiones que técnicamente serán las más adecuadas y conducir las al logro de los objetivos en los cuales todos están de acuerdo. Esto es determinante y condicionante del proceso de desarrollo de un municipio.

- Factor social

En la formulación y ejecución de los planes no se ha logrado involucrar a todos los actores del desarrollo. A veces los planes de desarrollo municipal se formulan por los técnicos o expertos en planificación, que en su momento no consideran la participación social e institucional como un factor determinante en la construcción de la visión y objetivos; los efectos negativos de esta situación, se hacen visibles en la etapa de ejecución, al momento de buscar alianzas que apoyen su consecución.

Hay escepticismo de muchas comunidades de no contribuir a proyectos de desarrollo, por tensionamientos políticos y cierto grado de polarización política como tal, no hay aportes, las comunidades quieren que se haga todo desde los proyectos, pero tampoco la alcaldía asume un rol protagónico para que las comunidades participen por el bien común. Esto se contradice con lo planteado por Bernarza (2013), quien señala que plan de desarrollo del municipio espera responder a las expectativas de todos los habitantes, para ello su elaboración mediante socialización y participación activa de la comunidad.

- Factor climatológico

Los proyectos cuando se aprueban o se cuenta con los recursos para su ejecución, se da en época de invierno lo que es difícil llevar a cabo su ejecución, eso hace que las cosechas no salgan cuando se trata de carreteras de todo tiempo o puentes intercomunitarios. Sucede también con los proyectos de infraestructura y caminos las constantes lluvias en las zonas de influencia limitan su ejecución y los fondos son cancelados por sub-ejecución por los financiadores. Al respecto, Alfaro (1997), manifiesta que los grandes planteamientos y aspiraciones contemplados en los PDM, traducidos en proyectos estratégicos de inversión, han tenido una ejecución parcial y en la mayoría de los casos no llegan a concretarse por diversos factores; esta situación está obligando a los Gobiernos Municipales a realizar reprogramaciones, reformulaciones y complementaciones.

- Articulación institucional

Un funcionario expresó que incide en la ejecución del plan de desarrollo, cuando hay una buena coordinación con las instituciones del Estado para trabajar sobre los mismos ejes estratégicos, cuando la gente participa y toma los espacios correspondientes para gestionar sus necesidades y para darle seguimiento al trabajo del gobierno municipal. Estos resultados lo sustenta INIFOM (2012), quien plantea que la no existencia de coordinación entre todos los actores locales institucionales y sociales ha originado profundas divisiones de interés en el análisis y solución de problemas que afectan al departamento, trayendo como consecuencia desorientación en el desarrollo del departamento. La falta de integración institucional limita también la integración de la población y de su participación.

Incidencia de la participación ciudadana en la gestión local

Según las expresiones dadas en el grupo focal por los concejales, los actores sociales influyen a través de los gabinetes sectoriales y comunitarios, como los Concejos de Liderazgo Sandinista y los Gabinetes de la Familia, Comunidad y Vida, ya que directamente son objetos de cambio en el proceso de desarrollo municipal, presentando sus demandas y necesidades urgentes para que sean atendidos con proyectos por la municipalidad. Los miembros de los CLS coinciden con la expresiones concejales, expresando que el líder territorial hace una reunión en la comunidad en donde se expresan las diferentes necesidades como carreteras, puentes, puestos de salud, viviendas, escuelas; luego en los cabildos, el líder expone las necesidades y las demandas pero según los entrevistados no todas son atendidas e incluidas en los planes y presupuestos, puesto que son muchas las que se presentan y la comuna no cuenta con suficientes recursos financieros.

Un miembro del CLS expresó que la participación directa de la ciudadanía en el proceso de formulación del plan de desarrollo o del presupuesto municipal se realiza a través del gabinete comarcal quien eleva su demanda al gabinete de barrios y sectores, éste a su vez lo eleva al gabinete municipal y a través de los coordinadores de los GMPC llega a la comisión de planeación. Estos los revisan, ordenan y formula una propuesta que deberá bajar nuevamente hasta los gabinetes comarcales quienes la revisan y aprueban o no. Serra (2011), menciona que las modalidades de participación ciudadana previstas la Ley 475 son las siguientes: la iniciativa ciudadana de presentar proyectos de leyes y normas, sea a nivel nacional, regional autónomo o local. La consulta ciudadana de normas o leyes que están en proceso de elaboración por el órgano competente. Las instancias consultivas para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas.

Según las entrevistas, se conoció que el proceso usual de participación de la población cuando se presentan proyectos de desarrollo es primero la unidad técnica municipal responsables de los proyectos, quienes realizan una reunión con el líder de la comunidad para comunicar el propósito del proyecto, luego el líder es el encargado de realizar una convocatoria para efectuar una asamblea con toda la comunidad, finalmente cuando esta se realiza y durante la misma se les explica a los comunitarios en que consiste el proyecto y la comunidad decide si aceptan o no. La mayoría de los entrevistados coinciden con los participantes en los grupos focal, en que el principal espacio de participación ciudadana son los cabildos municipales, donde les permiten a los ciudadanos presentar sus necesidades urgentes para que se les atienda con algún proyecto referido a calles, vivienda, carreteras, construcción de escuelas, centros de salud y puentes que son las demandas más escuchadas en esos espacios de participación.

Lo anterior se relaciona con la Ley de Municipios en su arto. 34-36 donde refiere que las alcaldías deben realizar Cabildos Municipales o asambleas amplias de pobladores, cinco veces al año, son procesos en los cuales el gobierno local debe informar y rendir cuentas de su gestión anual, así como consultar el presupuesto y plan de inversiones para el siguiente año. Según expresiones de un concejal de tendencia liberal, la participación ha sido reducida, porque sólo invitan a personas y organizaciones afines al partido de gobierno, sí se hacen consultas en las comunidades y barrios, pero de forma directa con sus aliados. Esto no concuerda con la Ley de Participación Ciudadana (2003), donde refiere que todo lo referido a la gestión municipal, se debe consultar a una instancia cuya composición debe reflejar y garantizar la representatividad de los diferentes actores sociales y formas organizativas del territorio.

La práctica general de la Alcaldía de Siuna, en materia de consulta a la ciudadanía ha sido mediante reuniones con líderes comunales y de instituciones del estado, los CLS y los Gabinetes de Familia. Estas sesiones de consulta realizadas han demostrado ser muy importantes para sondear la opinión de los participantes y mejorar las propuestas, sin embargo, son espacios limitados en tanto no había un conocimiento

previo de las propuestas que permitiera a los líderes civiles consultar con sus bases y llevar un planteamiento consensuado ante al gobierno municipal. Sin embargo, este proceso participativo no puede evitar el descontento de algunos ciudadanos que no encuentran reflejadas sus demandas en el plan de obras. “Cuando van a aprobar una ordenanza únicamente se reúnen entre las mismas autoridades y a nosotros nos informan las decisiones que ya han tomado”, refirió el un concejal de tendencia opuesta al partido de gobierno.

Propuesta de formación académica para la planificación y gestión municipal

La propuesta de formación académica de postgrado y educación continua que se plantea debe ser impulsada y puesta en marcha por la Alcaldía Municipal en el marco del convenio con la URACCAN de acuerdo a sus criterios y requerimientos y basada en su filosofía institucional y a como lo establece su misión y visión. Para elaborar el programa de formación es necesario seguir las siguientes etapas:

- **Primera Etapa:** Conformer un equipo multidisciplinario que garantice la participación de: URACCAN; los Institutos y Centros y por la Alcaldía Municipal; el Director de Proyecto y Planificación.
- **Segunda Etapa:** Estará orientada a trabajar un proceso de consulta con los grupos metas que permita ajustar los temas de interés para los diferentes procesos de enseñanza aprendizaje.
- **Tercera Etapa:** El equipo multidisciplinario deben procesar y analizar los datos de la consulta con los grupos metas para elaborar el currículo de cada proceso de formación.
- **Cuarta Etapa:** La academia de URACCAN trabajará para que los currículos del programa de formación sigan los procedimientos establecidos en el Reglamento de Postgrado y educación continua.
- **Quinta Etapa:** El Director de Proyectos de la Alcaldía debe proponer ante el Concejo Municipal para que se ponga en el Presupuesto Municipal los costos del programa de formación.
- **Sexta Etapa:** Estará orientada a la ejecución, seguimiento y evaluación del programa de formación.

El programa de formación está basado en el Reglamento de Postgrado y Educación Continua de la URACCAN que establece en el Arto. 16: se consideran formas de educación continua los eventos orientados a la actualización, capacitación y entrenamiento. En URACCAN se definen los siguientes tipos: Diplomado, curso, taller, pasantía, seminario y otros tales como coloquio, congreso, foro, simposio, conferencia y cátedra.

Tabla 1: Programa de formación en Diplomados comunitarios

Grupo Meta	Forma de Educación Continua	Temática
A Nivel comunitario y Barrio		
Gabinets de la Familia Comunidad y Vida	Diplomado	Relaciones humanas.
	Taller	FODA comunitarios.
	Taller	Diseño de reuniones.
	Taller	Marco Jurídico del Desarrollo Comunitario y Municipal.
	Diplomado Comunitario	Planificación del Desarrollo Humano Comunitario.
	Curso	Gestión para el Desarrollo Humano Comunitario
	Curso	Género y Desarrollo Comunitario.
	Curso	Metodología de Incidencia y Participación Ciudadana.
	Foro	Desarrollo comunitario “La comunidad que queremos”.
	Taller	Fortalecimiento Organizacional.
	Curso	Mecanismo de rendición de cuenta.
Consejo de Liderazgo Sandinista	Curso	Negociación Política.
	Curso	Mediación y Resolución de Conflictos.
	Curso	Organización y Liderazgo de la Mujer.
	Diplomado	Liderazgo y Gerencia Política.
	Diplomado	Desarrollo Organizacional.
A Nivel Municipal		
Consejo de Liderazgo Sandinista	Diplomado Superior	Negociación Política.
	Diplomado Superior	Mediación y Resolución de conflictos.
	Diplomado Superior	Liderazgo y Gerencia Política.
	Diplomado Superior	Desarrollo Organizacional.
Concejo Municipal	Diplomado Superior	Legislación Municipal.
	Diplomado Superior	Negociación Política.
	Diplomado Superior	Liderazgo y Gerencia Política.
	Diplomado Superior	Fortalecimiento del Liderazgo Femenino.
	Diplomado Superior	Gestión Pública Orientada a la Satisfacción Ciudadana.
Equipo Técnico Municipal	Postgrado	Planificación del Desarrollo Humano Municipal.
	Postgrado	Proyectos de Desarrollo para el Empoderamiento de la Mujer.
	Postgrado	Mecanismos de Participación Ciudadana.

Todos los procesos de formación se registrarán por las normas y procedimientos que establecen las normas institucionales de URACCAN.

V. Conclusiones

El gobierno municipal de Siuna sustenta el Plan de Desarrollo como un mandato expresado en la Constitución Política, la Ley de Autonomía, la Ley de Municipios y en las otras leyes especiales de la República de Nicaragua. El Plan de desarrollo Municipal como un instrumento de gestión del gobierno local busca como armonizar sus acciones y adecuarlas a los intereses, comunitarios, territoriales, regionales y al ordenamiento jurídico del país. La base del proceso del plan de desarrollo municipal está definida por una metodología que esta normada mediante una ordenanza Municipal que garantiza que el Sistema Municipal de Planificación de Desarrollo Humano funcione como un sistema cíclico.

Los criterios sociales son un elemento fundamental para la formulación del plan de desarrollo humano, centrado en que el pensamiento político ideológico no influya en la distribución equitativa de los recursos económicos y financieros, esto es posible porque el modelo del gobierno municipal es central en el ser humano, garantizando desde la ley 792 que ésta tenga equidad de género.

El nivel de conocimiento de los recursos humanos que hay en los diferentes niveles de la gestión municipal (comunidad, territorio y municipio) limita el proceso de análisis de la situación municipal que permita hacer un mejor uso eficiente de los escasos recursos económicos, el alto índice de intolerancia política en los concejos municipales y la falta de articulación institucional, se convierte en un obstáculo para la toma de decisiones que garantiza que se vea el desarrollo humano como elemento integrador de la sociedad.

Los elementos a favor de la participación en la gestión del Plan de Desarrollo Municipal son: se tiene conocimiento de cómo se realizan los procesos, ejemplo por convocatoria, las consultas ciudadanas, conocen personas que forman parte de alguna comisión, sus proyectos son gestionados por la Alcaldía y que la instancia de mayor participación en la gestión del PDM es el Gabinete de Familia Comunidad y Vida del barrio o comunidad.

VI. Lista de referencias

Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ, 1998). *Guía Simplificada para la Elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal*. Bogota. Duplolo.

Alcaldía Municipal de Siuna (2009). *Plan estratégico de Desarrollo Municipal*. Siuna: Alcaldía Siuna.

Alfaro, L. (1997). *Manual de Gestión Municipal*. Lima, Perú. FECAT.

- Altamar, A., Martínez, Y., & Yoret, F. (2008). *Enfoque Decisional en el Desarrollo Municipal*. Bogota. Universidad del Norte.
- Bernarza, C. (2013). *Apuntes sobre Planificación Estratégica*. Obtenido de www.ipap.sg.gba.gov.ar/f_ml/a_ag/2.doc.
- Caballero, B. (2004). *Manual Tributario*. Colombia.
- Castaño, A. A. (2008). *Modelos de Entrenamiento y Capacitación en la Empresa*. Recuperado el 11 de Diciembre de 2016, de www.gestiopoli.com: <http://www.gestiopolis.com/modelos-deentrenamiento-y-capacitacion-en-la-empresa/>.
- CEPAL. (2002). *Diseño de un Sistema de Medición de Desempeño para Evaluar la Gestión Municipal*. (R. Arraugada, Ed.) Chile: CEPAL.
- Secretaría de Finanzas, Subsecretaria de Planeación y Presupuesto. (2015). *Manual para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018 (Primera Edición ed.)*. México D.F: *Gente que trabaja y logra*.
- Dirección Andina de Fomento. (2004). *Planificación Base de la Gestión Municipal*. Bogota: Dirección de Desarrollo Territorial.
- INIFOM. (2012). *Sistema de Planificación Municipal de Desarrollo Humano*. Managua.
- Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal. (2012). *Sistema de Planificación Municipal Cartilla Técnica*. Managua: INIFOM.
- La Gaceta No. 230* (del 29 de noviembre del 2007). Decreto No. 112-2007 *Creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano*. (2007).
- Ley No. 217. *Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales*. (1996). Publicada en *La Gaceta No. 105 del 6 de junio de 1996*.
- LEY No. 376. *Ley de Régimen Presupuestario Municipal*. (2001). *Publicado en La Gaceta No. 67 del 04 de abril del 2001*.
- Ley No. 40, *Ley de Municipios con Reformas Incorporadas*. (2013). Publicada en *La Gaceta No. 6 del 14 de enero del 2013*.
- Ley No. 40. *Ley de Municipios*. (1988). *Publicado en La Gaceta No. 155 de 17 de agosto de 1988*.

Ley No. 466. Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua. (2003). Publicado en *La Gaceta* No. 157 del 20 de agosto del 2003.

Ley No. 475 Ley de Participación Ciudadana. (2003). Publicada en *La Gaceta Diario Oficial* No. 241 del 19 de diciembre del 2003.

Ley No. 792. Ley de Municipios y sus Reformas. (2012). Publicada en *La Gaceta Diario Oficial* No. 109, del 12 de junio del 2012. Nicaragua.

Ley No. 854. Ley de Reforma Parcial a La Constitución Política de la República de Nicaragua. (2014). Publicada en *la Gaceta Diario Oficial* No. No. 26, del 10 de febrero de 2014.

Márquez R., J. (1999). *Las Finanzas Públicas Contemporáneas*. Lima: San Marcos.

Oblitas Vedia, A., Montero Ipiña, O., & Nava Salinas, M. (2008). *Evaluación de Planes de Desarrollo y Propuesta Metodológica para la Elaboración de Planes de Desarrollo Económico de Chuquisaca*. Tesis de Grado, *Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca*, Bolivia.

Rezende, D.A. (2007). *Metodología de Planeamiento Estratégico Municipal*, Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272007000100003

Sequera, B. (2011). *El Plan de Desarrollo, Planificación y Evaluación en el Municipio de Floridablanca*. Recuperado el 23 de febrero de 2016 de <http://www.monografias.com/trabajos84/plan-desarrollo-planificacion-y-evaluacion-municipio/plan-desarrollo-planificacion-y-evaluacion-municipio.shtml>

Serra, L. (2011). *La Participación Ciudadana*. Managua. UCA.

Torres, S. (2004). *El Desafío al Éxito*. Lima, Perú: Universidad San Martín de Porres.

URACCAN. (Diciembre 2007). *Reglamento de Postgrado y Educación Continua*. reforma aprobada en la sesión número 3 – 2007 del Honorable Consejo Universitario. Nueva Guinea - Nicaragua.