



Evaluación del Plan de Inversión Municipal de Siuna Región Autónoma de la Costa Caribe Norte de Nicaragua, 2016

Evaluation of the Municipal Investment Plan of Siuna, Autonomous Region of the Nicaraguan Caribbean Coast, 2016

Francisco Gutiérrez Garmendia¹
Sergio Rodríguez Ruiz²

Resumen

La investigación se efectuó en el contexto en que se desarrollan los procesos socioeconómicos del municipio. Las técnicas que se utilizaron: la entrevista en profundidad, grupos focales y revisión documental. Los sujetos que se involucraron: autoridades municipales, funcionarios de instituciones, representantes de organizaciones de base, líderes comunitarios y políticos. El procesamiento de datos cualitativos fue mediante la codificación de categorías, comparaciones entre los grupos basadas en el uso de matrices y la triangulación de la información. Los sujetos expresan la impertinencia y la valoración de impacto que tiene el Plan de Inversión Municipal de Siuna. En sus referencias se evidencian elementos que no son coherentes con las obligaciones de ley, el plan de desarrollo y el plan de inversión municipal.

Palabras clave: desarrollo municipal, gestión pública, gerencia social, plan de inversión municipal.

Summary

The research was carried out in the context in which the municipality's socioeconomic processes are developed. The techniques that were used: the in-depth interview, focus groups and documentary review. The subjects that got involved: municipal authorities, officials of institutions, representatives of base organizations, community leaders and politicians. The processing of qualitative data was through the coding of categories, comparisons between groups based on the use of matrices and the triangulation of information. The subjects express the impertinence and the impact assessment that the Siuna Municipal Investment Plan has. In its references elements that are not coherent with the obligations of law, the development plan and the municipal investment plan are evidenced.

Key Words: Municipal development, public management, social management, municipal investment plan.

¹ Master en Administración . Profesor de la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense-Recinto Universitario Las Minas. Correo: francisco.gutierrez@uraccan.edu.ni

² Master en Docencia Universitaria. Coordinador de Cooperación Externa de la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense-Recinto Universitario Las Minas. Correo: sergio.rodriguez@uraccan.edu.ni ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1502-7655>

Recibido: 17/11/2017 Aprobado: 23/11/2017

I. Introducción

El gobierno municipal de Siuna, forma parte de los 134 municipios que conforman el país y reciben transferencias presupuestarias que se reconoce en la ley 376. Actualmente, en la región existen 8 municipios en la Región Autónoma de la Costa Caribe Norte (RACCN). Es un municipio que aglutina 154 comunidades que conforman una población de 134,000 habitantes, siendo esta 80% rural y 20% urbana.

El municipio de Siuna es el más extenso y geográficamente el más grande la región, su población es miskito, mayangnas, afrodescendientes y mestizos. En ese contexto, representan espacios geográficos territoriales y administrativos, en las cuales instituciones del poder público, como actores y gremios privados u organismos y representantes de la sociedad civil conciertan y acuerdan conceptos, estrategias, líneas de acción y proyectos para la implementación del plan de inversión municipal e intervención que se deriven en este proceso. Por lo tanto, ofrecen posibilidad de fomentar la coordinación, concertación y cooperación entre niveles jerárquicos y sectoriales, enfocando de esta manera la gobernabilidad y transparencia en la gestión y gerencia pública municipal.

Los pobladores muestran preocupación por las acciones que se evidencian de manera no sostenible en la implementación del plan de inversión municipal y mencionan las siguientes limitantes: falta de participación e incidencia social en la elaboración del presupuesto, los pobladores no cuentan con información clara para entender la parte financiera y operativa del presupuesto, se carece de planes de desarrollo integral, no existen concertación y coordinación con actores locales y organizaciones de base, se necesita de coordinación interinstitucional y de involucramiento de autoridades en su formulación, no hay coherencia entre el Plan de Desarrollo Municipal. Sin embargo, se señalan acciones de satisfacción como las siguientes: nuevas aperturas de calles y caminos tanto rurales como urbanos, mejor dinámica económica por el acceso, mayor atención y acompañamiento social de las instancias y actores locales para su desarrollo y mejor valor por sus tenencias.

II. Revisión de literatura

Plan de Inversión Municipal: El Plan de Inversiones es el instrumento de gestión operativa que contiene el listado priorizado de proyectos del

municipio. Estos proyectos son coherentes con la Visión de Desarrollo del Municipio que se basa en los objetivos sectoriales, líneas estratégicas y programas definidos para el desarrollo municipal. Su ejecución se realiza en un lapso que puede ser de cuatro o más años, en función de las prioridades de inversión, de acuerdo a las capacidades de movilización de recursos y disponibilidad de fondos del municipio (INIFOM, 2012, p. 17).

Plan de desarrollo municipal: El Plan de Desarrollo Municipal es el Plan maestro para la Gestión del Desarrollo Local. Los planes de todas las instituciones que operan dentro del municipio deben de guiar su gestión de acuerdo a los lineamientos estratégicos, programas, proyectos y metas del PDM, principalmente lo debe de hacer la Alcaldía Municipal (INIFOM, 2012, p.76).

Contexto en que se desarrolla el plan de inversión municipal

Los principales contextos en que se desarrolla el plan de inversión municipal, se dimensionan en ámbitos sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales por la que fluyen los procesos de desarrollo de un país o municipio, entre los que se mencionan los Planes de Desarrollo Humanos de país, región y local en lo que se sustentan las dinámicas de desarrollo (Stuar-Imendárez, 2009, p.34).

Pertinencia social y económica que tiene el plan de inversión en el contexto del municipio

La pertinencia se expresa en la coherencia social desde las demandas de los habitantes del municipio, así como, de la lógica de intervención que tienen desde la parte legal y presupuestaria en el marco nacional. Desde la concepción económica local se expresa en demandas y repuestas de desarrollo local, también, en operatividad tanto de la planificación como de la inversión que este expresa en tiempo y períodos para su efectividad (Serra, 2011,p.54).

III. Materiales y métodos

La investigación se realizó en el municipio de Siuna, geográficamente es parte de las Región Autónoma de la Costa Caribe Norte (RACCN). Los métodos cualitativos, apuntaron a comprender las opiniones de los sujetos, así como los comporta-

mientos desde la perspectiva subjetiva. Las características básicas de la investigación cualitativa, se inclinan a comprender los valores, las creencias, las normas, a través de la mirada de quienes están sometidos a la misma. Se utilizó la observación, grupo focal, entrevista a profundidad y revisión documental.

IV. Resultados y discusión

Contexto en que se desarrolla el plan de inversión municipal

Basado en la revisión documental, se logró caracterizar estratégicamente que en el entorno donde se desarrolla el municipio existen instrumentos bases en la que se fundamenta las acciones coherentes con los planes de inversión social que se desarrollan a nivel local. Entre estos instrumentos están:

- El Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH), que se caracteriza bajo un modelo Cristiano, Socialista y Solidario, que pone como principal protagonista del desarrollo y contextos a la humanidad como característica propia de un modelo de desarrollo emergente del país. Este se sustenta en tres pilares transversales que orientan a los doce lineamientos; (i) Desarrollo humano, (ii) Educación y alfabetización, (iii) Capacitación y formación.

- El Plan de Desarrollo de la Costa Caribe en un marco estratégico de prioridades organizado en tres ejes que permita establecer las bases de un modelo de desarrollo con equidad que logre: (1) Incrementar el bienestar socio-económico para la población del Caribe; (2) Contribuir en la transformación económica equitativa, sostenible y armónica entre los seres humanos y la naturaleza; y (3) Fortalecer la institucionalidad autonómica para conducir el desarrollo humano, ante este problema se enfrenta un desarrollo tecnológico y humano incipiente para la implementación del Plan de Desarrollo Regional de la Costa Caribe.
- El Plan de Desarrollo Municipal en el contexto de la implementación del Plan de Inversión Municipal, representa un esfuerzo de optimización de los recursos para desarrollar acciones concretas, priorizando como lineamientos estratégicos

y resultados esperados: (i) Desarrollo Institucional Autonómico, (ii) Desarrollo Económico Productivo, (iii) Desarrollo Ambiental y Recursos Naturales, (iv) Desarrollo en Infraestructura, Transporte y Comunicaciones, Desarrollo Social.

- Se rige para su funcionamiento a través de La ley 376 de transferencia de presupuesto y por la ley 226, de municipios.

Este contexto deja expreso, que tanto el Plan de Inversión Municipal como el Plan de Desarrollo, se conciben como instrumentos de planificación y gestión en la reducción de la pobreza y hace énfasis en este contexto conceptual-estratégico, con el objetivo principal de fomentar el desarrollo sostenible como condición para lograr la reducción de la pobreza en el municipio, presentándose como plataforma conceptual y operativa, abierto para todos los actores institucionales, privados y organizados que pretenden contribuir a este desafío y desde los mismos retroalimentar y complementar planes específicos.

En el marco institucional, el Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional ha considerado a las Regiones Autónomas como uno de los temas fundamentales del Programa de Gobierno, a través del cual, se espera contribuir al desarrollo humano sostenible, mejorar la gobernabilidad democrática, promover el desarrollo económico local y reducir la pobreza. El Programa también contempla el fortalecimiento a la Autonomía Regional, la promoción de alianzas estratégicas entre los tres niveles de gobierno, pueblos indígenas, comunidades étnicas, sociedad civil y sector privado, así como la construcción de las capacidades humanas, institucionales y tecnológicas en los diferentes niveles de gobierno para la buena gestión del desarrollo.

El mapa de pobreza muestra que en las zonas rurales y Costa Caribe, la pobreza se refleja con mayor severidad, a pesar del potencial económico de esas regiones. Así, la pobreza general en las zonas rurales aumentó en 2.5 puntos porcentuales, en cambio en la Costa Caribe el aumento fue 3.2 puntos. A diferencia de las zonas rurales del Pacífico que mostraron una reducción de pobreza durante el período 2012-2016, como efecto de los beneficios recibidos a través de los programas de producción de granos básicos y de inversión, la Costa Caribe reflejó una tendencia hacia el aumento de la pobreza.

La Estrategia de Desarrollo Rural como parte integrante de la política industrial, persigue cambiar la visión productiva prevaleciente entre los actores económicos hacia una visión empresarial, que se orienta hacia las necesidades del mercado, la innovación de productos y procesos, que permitan movimientos ascendentes en la cadena de valor. Esta estrategia determina siete zonas (reactivación, diversificación, contención, conservación y transformación) para el desarrollo nuevas estructuras productivas acordes con las perspectivas estatales de conglomerados agro productivos.

De cara a la operacionalización de la política y esta estrategia, se plantea el reto para todas las zonas de transitar de proyectos numerosos y aislados de bajo impacto, desarticulados e insostenibles, hacia Programas Integrales de Gran Impacto. Estos programas deben de incorporar todas las líneas de acciones específicas como: Innovación Tecnológica; Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Agroalimentaria; Información y Comunicación para el Desarrollo de la Agricultura; Desarrollo de Conglomerado, Universalización del Enfoque de Género, Asociatividad y Organización Gremial, Tierra y Comunidades Indígenas, Fomento Forestal, Gestión Ambiental y Manejo Comunitario de Recursos, Financiamiento y otros servicios financieros y comercio agropecuario y forestal.

A nivel regional, la Costa Caribe incluye el territorio del Alto Wangki-Bocay con su diversidad étnica y profunda riqueza cultural, ocupa aproximadamente el 46% del territorio nacional. Aún en las condiciones de histórica marginalización, representa para el país el 35% del hato ganadero, 23% del total del área agrícola, más del 80% del área forestal, 70% de la producción pesquera, 60% de los recursos mineros, 45 mil Km² con alto potencial de explotación de hidrocarburos y más de 4,50 Km. de costas en una de las zonas turísticas más reconocidas del mundo.

Esta combinación de riquezas naturales y humanas, historia, diversidad cultural y posición geográfica, deberían asegurar condiciones de vida dignas a la población caribeña y hacer sustantivos aportes sociales, económicos y políticos al resto del país. La Costa Caribe tiene la mayor brecha de pobreza, con el 30 por ciento.

Planteando los contextos regionales vemos que el contexto en el marco del plan de inversión pasa desapercibido, por el hecho de no caracterizar

los entornos y desde ahí plantearse escenarios de intervención incluyentes, por tanto, al compararlo con el Plan de Desarrollo de la Costa Caribe (PDCC), (2012 – 2016), no se cumple a cabalidad con los objetivos y resultados esperados del PDCC que es: Desarrollar una realidad económica, política y social que restituya los derechos de los habitantes de las Regiones Autónomas del Caribe a contar con servicios humanos básicos de calidad y oportunidades productivas equitativas y justas, apoyadas por un poder ciudadano autónomico, dinámico y articulador, con un enfoque programático

A nivel del municipio desde el marco institucional, es la unidad base de la división política administrativa del país. Se organiza y funciona con la participación ciudadana. Son elementos esenciales del municipio: el territorio, la población y su gobierno. Los municipios son personas jurídicas de Derecho Público, con plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. Estos se rigen bajo el marco de Autonomía de las Regiones Autónoma del Caribe, por lo cual deberán establecerse entre los entes, en virtud de la autonomía regional y municipal, los mecanismos para las coordinaciones, cooperación de mutua ayuda y respeto en cada una de sus competencias.

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 a armonizar sus acciones y adecuarlas a los intereses nacionales y al ordenamiento jurídico del país.

Los gobiernos comunitarios son la autoridad de la comunidad indígena y étnica elegidas en asamblea comunal según sus costumbres y tradiciones para que los represente y los gobierne; tales como Consejo de Ancianos, sindicos, wihta. La composición de los Gobiernos Comunales, se diferencia entre sí y guardan características muy específicas entre pueblos indígenas y comunidades étnicas, producto de su origen histórico y su conformación etnológica. Los pueblos indígenas se han organizado tradicionalmente, con el nombramiento de una Junta Directiva, la que data, desde la conformación natural en comunidades y se organizan tradicionalmente para atender y resolver los asuntos propios de la comunidad y este sistema de gobierno.

El sistema de administración, es competencia de los Consejos Regionales. En general, se considera que el marco jurídico es adecuado para la implementación del Plan de Desarrollo del Caribe. Sin embargo, es relevante y urgente profundizar desde la Constitución Política de la República, de las leyes constitucionales, y demás leyes ordinarias, para imprimirle mayor efectividad al desarrollo autonómico, requiriendo para ello incrementar el sistema de financiamiento y mejorar la orientación del gasto público para las inversiones del desarrollo humano.

El marco político jurídico de la Costa Caribe, fundamentalmente, está vinculado al ejercicio del derecho a la autodeterminación o Autonomía, que se resume en el llamado “Desarrollo con Identidad”, que es el derecho de los pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades étnicas a configurar su presente y su futuro en base a su patrimonio cultural, tangible e intangible. Desarrollar una realidad económica, política y social que restituya los derechos de los habitantes de las Regiones Autónomas del Caribe a contar con servicios humanos básicos de calidad y oportunidades productivas equitativas y justas, apoyadas por un poder ciudadano autonómico, dinámico y articulador, con un enfoque programático.

El contexto con respecto al plan de inversión a nivel municipal. El Municipio se ha visto inmerso en un ajetreo político, marcado por procesos electorales. Asimismo, fenómenos como la inseguridad ciudadana en las zonas rurales donde el plan de inversión orientaba su mayor operatividad. Acciones que fueron realizadas según los sujetos entrevistados por la derecha como estrategia para evidenciar elecciones manipuladas. El municipio estaba en una crisis política, que propició el incremento de la pobreza y exclusión social de los sectores más vulnerables de la región y por ende donde se realizó el estudio.

A nivel municipal las tomas de decisión están divididas entre los partidos políticos de derecha, a pesar que estos son minorías en este escenario no tienen peso en la construcción del Plan de Inversión Municipal, estos son más bien informados y “consultados” de manera que este último mecanismo estratégicamente asegura que estos partidos participen, pero si se evidencia que hay toma de decisión desde el partido de izquierda tanto en la construcción como en su distribución.

La reducción de los espacios de participación e incidencia como parte del ejercicio de ciudadanía provocan el inicio de conflictos políticos y sociales en el país, región y el municipio, produciendo como consecuencia polarización de la sociedad en diferentes ámbitos tales como asamblea o congresos nacionales, entre partidos políticos y hasta en grupos sociales. Este contexto a la hora de extrapolarlo con el Plan de Desarrollo de la Costa Caribe Nicaragüense (2012 – 2016), no corresponde con el lineamiento sobre la institucionalidad, la cual está fragmentada y nucleada para las instituciones gubernamentales.

En cuanto al tema de la seguridad ciudadana, se han incrementado los niveles de violencia, los sistemas de seguridad registran incrementos en los índices de violencia común (doméstica inclusiva), además se evidencia la proliferación de pandillas juveniles, incremento de la incidencia del narcotráfico, así como las formas de violencia del crimen organizado. Es común que las fuerzas públicas de seguridad no tienen suficiente capacidad para incidir en la prevención y reducción de la violencia, como consecuencia, se encuentra en las agendas de los gobiernos y partidos políticos de la región el tema sobre la preocupación y búsqueda de solución al problema de inseguridad ciudadana.

Desde el punto de vista judicial la tendencia definida en el país, región y municipio es hacia la promoción de propuestas de políticas represivas y punitivas, que únicamente abonan al crecimiento de la escalada de la violencia regional observada y a la falta de institucionalidad que se abona además en una lesión a los procesos de autonomía tanto regional como municipal.

Características del contexto económico. El municipio se caracteriza por tener mucha riqueza natural y con una posición geográfica privilegiada en términos económicos. Cuenta con ventajas competitivas para explotación de minería, silvicultura y agrícola. Sin embargo, las condiciones estructurales de desigualdad, pobreza y las condiciones políticas no abonan a un crecimiento económico sostenible. Asimismo, prevalecen problemas crónicos como la pobre capacidad de la fuerza laboral que atenta contra los niveles de producción y productividad.

Algunos indicadores económicos permiten caracterizar el estado de las economías del municipio. El crecimiento de la producción (PIB) no supera el 6% en promedio. Dicho indicador es insuficiente

con respecto al incremento natural de la población y para asumir la nueva población económica activa que se agrega anualmente al mercado laboral. A pesar de un nivel bajo de desempleo abierto, existe evidencia que persisten problemas asociados como el desempleo, por la falta de oportunidades laborales, el cual se enmascara como subempleo que trae como consecuencia, bajos promedios de ingreso familiar y un alto grado de economía informal. A esto se asocia las bajas coberturas de la seguridad social en algunos y el acceso limitado a los servicios que brindan los seguros sociales.

Se ha producido un deterioro de las condiciones de vida en los sectores sociales más vulnerables. Asimismo, se ha reducido el flujo de las remesas familiares del extranjero, las cuales representan un importante porcentaje de ingreso para la economía del municipio. Como consecuencia de todos estos problemas asociados entre sí, se han incrementado las brechas y desigualdades sociales. Finalmente, muchas agencias de cooperación bilateral comprometidas con el desarrollo y crecimiento económico de los países, de la región y por ende del municipio en vía de desarrollo se encuentran en retirada, sin embargo, actualmente existen más de 12 agencias de cooperación con proyectos y programas de desarrollo en el municipio.

Características del contexto social. A pesar de las serias limitaciones económicas, se perciben mejoras en el estado de salud de la población, de acuerdo a algunos indicadores básicos (reducción de la mortalidad materna, reducción de los índices de desnutrición crónica, reducción de la tasa de mortalidad infantil, altas tasas de inmunización infantil). Se experimenta un crecimiento de aparición de enfermedades emergentes que ponen en riesgo la salud de la población en general. Adicionalmente los sistemas de salud se encuentran presionados. En general, las necesidades de atención en salud son crecientes mientras los recursos son cada vez más escasos, particularmente en zonas rurales.

En educación se perciben algunos avances (reducción de tasas de analfabetismo, incremento de la matrícula escolar), pero en general, los recursos presupuestarios que asignan a la educación no son suficientes para incrementar las capacidades técnicas y productivas de la población. Como consecuencia es difícil para las poblaciones excluidas en la región, pensar que van a romper con el círculo de la pobreza en el mediano plazo.

De acuerdo a esta panorámica sobre los ámbitos político, económico y social regional que pone al descubierto dificultades sobre la calidad de vida, equidad y profundización de la pobreza. Toma mayor vigencia los temas centrales de la pertinencia del presupuesto: (i) Desarrollo económico inclusivo, beneficiando los pobres; (ii) Empoderamiento de la justicia para todos, personas que reclaman sus derechos (iii). Cambiando juntos el sistema, diferentes actores relacionados y creando el poder transformador.

Pertinencia social y económica que tiene el plan de inversión en el contexto del municipio

La falta de acceso de ciudadanos a la información pública municipal para participar en la elaboración de los planes de inversión municipal. La información pública que brinda la Alcaldía es mayor en comunidades donde existen e inciden organizaciones civiles consolidadas que han desarrollado relaciones de colaboración con el gobierno municipal, que poseen capacidades de auditoría social e incidencia política y que han formado líderes locales conscientes de sus derechos ciudadanos, pero estas son pocas en las prácticas. Los mecanismos más utilizados para brindar información en el marco del proceso del Plan de Inversión Municipal, han sido los siguientes: El perifoneo por los barrios, programas informativos en radios locales y canales de Televisión en los municipios donde existen esos medios y las reuniones con Consejo de liderazgo Sandinista y líderes de organizaciones sociales, asambleas públicas con pobladores de barrios y comunidades.

Las oportunidades de participación ciudadana como espacios de concertación entre Estado y sociedad civil establecida por ley a nivel municipal, reflejan que los cabildos municipales de información y rendición de cuentas corresponden al segundo nivel de pertinencia del plan de inversión municipal y en estos espacios se informa sobre los resultados del trabajo que se realiza y el presupuesto ejecuta en cada año. La asistencia promedio en este año fue de 270 personas, lo que indica que fue limitada en dos sentidos: geográficamente se privilegia el casco urbano de la cabecera municipal, y por otro lado, las invitaciones se dirigen a líderes comunales en este caso Consejo de Liderazgo Ciudadano. La presentación de los informes se realiza de forma oral, en algunos casos con apoyo de un proyector y con la distribución de una hoja informativa; sin

embargo, poca gente comprende el lenguaje técnico contable y los cuadros con cifras (a veces ilegibles) de los informes financieros.

Es importante evidenciar que no hay esfuerzos por llegar con la información a segmentos poblacionales. En ningún documento o informe municipal se encontró por ejemplo cabildos informativos con niños y adolescentes, mujeres, indígenas y esto refleja que hace falta la labor educativa y organizativa que realizan por organizaciones civiles, así como la apertura de Alcaldías integrantes de una red de municipios que promuevan la participación de la niñez. Tampoco se convocaron cabildos especiales con mujeres, en particular lideresas y promotoras de desarrollo comunal; pero, hay participación de mujeres en fechas emblemáticas como el día de la mujer.

Con respecto al acceso a las sesiones del Concejo Municipal (CM), los ciudadanos tienen acceso sin restricciones a las mismas y han podido exponer sus inquietudes, en otros momentos, se ha requerido presentar una carta solicitud con varios días de anticipación y una autorización para participar en las sesiones del CM, lo cual permite seleccionar los casos y ver si compete a esta instancia ese asunto o se puede resolver en otro ámbito de la Alcaldía. En algunos casos, se les permite a los interesados entrar a la sesión de este espacio sólo en el momento en que se va a abordar su inquietud y luego se retiran.

La práctica general de la alcaldía en materia de consulta a la ciudadanía ha sido mediante reuniones con líderes comunales y de organizaciones civiles, Consejo de Liderazgos Sandinista y con el Comité de Desarrollo Municipal. En estas sesiones se han presentado las propuestas, normalmente de forma oral, y se dialoga entre los presentes para consensuar sus inquietudes. El gobierno municipal realizó a finales del 2016, el Cabildo para presentar y consultar con la ciudadanía el proyecto de presupuesto municipal para el año 2017, lo que refleja un cumplimiento de este mecanismo de consulta, aunque su eficacia ha sido diferenciada ya que no se dio una participación total de toda la segmentación poblacional.

Una buena práctica, ha sido que se invita a los Cabildos Municipales a los delegados de las instituciones de gobierno y darles oportunidad para que puedan responder a las inquietudes de los ciudadanos y explicar sus planes de acción en el municipio

y establecer acuerdos de cooperación entre instituciones y organizaciones, lo que puede indicar este último caso muestra el riesgo de enfatizar una participación sectorial necesaria y justa pero descuidando y separándose del espacio amplio y plural del Cabildo Municipal. Por otro lado, al buscar mecanismo de participación in situ se encontró que no se realizan asambleas comunitarias precabildos con el fin de tener un consenso de mayor participación y de esta manera asegurar mayor pertinencia.

La pertinencia económica que tiene el plan de inversión en el contexto municipal, se traduce en brechas de ejecución presupuestaria, se tenía planificado 215 millones de córdobas para el 2016, pero solamente se logró invertir 94 millones. Esto indica que se ejecutó el plan de inversión en un 44 por ciento. Entre los proyectos sociales no ejecutados están: parque de gran atractivo que representa el 44 por ciento del presupuesto planificado, agua potable de los barrios Olivero, Jorge Navarro y San Pablo, representando el 12 por ciento del presupuesto de inversión.

Este planteamiento refleja que existe una sub-ejecución presupuestaria del plan de inversión el cual evidencia la falta de pertinencia y asertividad en la elaboración del mismo a nivel municipal, que puede estar asociado a un problema de falta de planificación acertada en el marco de las demandas sociales y que se traduce en descontento social de los pobladores metas y en la falta de responder de manera exitosa a las demandas sociales como lo señala un ciudadano. Los recursos que no fueron ejecutados, se incorporaron en el plan de inversión del 2017, esto evidencia falta de transparencia y eficiencia en la administración pública y en la planificación y por otro lado, la falta de autonomía municipal para decidir sobre la ejecución de los fondos, debido a que existe una dependencia central para su ejecución, lo cual convierte el proceso en impertinente para su contexto.

De las 154 comunidades solamente el 12% fueron consideradas e incluidas en el presupuesto de inversión 2016, mientras que de los 35 barrios el 26 por ciento de estos fueron incluidos en el plan de inversión. Lo que indica que existe una brecha de atención y demandas sociales; sin embargo, el Plan de inversión no es de corto plazo sino que quinquenal lo que puede indicar que en otros años se benefician otras comunidades y otros barrios, por tanto, para este período no se puede decir que

no es pertinente el plan sin embargo, no lo fue en el momento de ejecutar los proyectos planificados.

El plan de inversión se orienta hacia un sentido común social, como por ejemplo celebración de la Nicaragua Libre, supervisión de calles para el pueblo, ambos tienen costos por encima de otros proyectos de prioridad como lo establece la ley en la parte educativa, ambiental y de salud. No es coherente con los principios y criterios de inclusión social. La educación, salud y servicios básicos son líneas menos priorizadas en el Plan de Inversión Municipal, lo que muchas veces no es pertinente económicamente ya que el recurso para la educación está destinado a compras de insumos para bandas de guerra estudiantiles, ferias escolares, materiales para escuelas de oficios. Al verificar en las escuelas no se evidencian presupuestos para fomentar ferias escolares, por tanto, no se sabe cómo ni quién distribuye este recurso. Con respecto a la salud se enfocan más a la construcción que a las demandas de medicina tanto a nivel comunitario como urbano. La falta de medicina se convierte en un costo de compra para los ciudadanos.

El Plan de Inversión Municipal no es coherente con los planes de desarrollo que se dimensionan o existen como referencia para asegurar la pertinencia de los planes de inversión, de manera que no se toman en cuenta planes importantes como; el Plan de Manejo del área protegida Biosfera BOSAWAS y por consiguiente el tema y la parte ambiental desde la presupuestación no es evidente lo que indica que estratégicamente no se prioriza ni en el nivel municipal muchos menos nacional entendiendo que es un espacio de interés internacional. Se carece de propuesta de manejo así como de consejo para la sostenibilidad de la misma tanto social como económica para el municipio. Mientras que los entrevistados manifiestan que se trata de abarcar en la medida posible estas dinámicas.

El impacto socioeconómico del plan de inversión en el desarrollo del municipio

El impacto social se dimensiona en cinco escenarios determinantes que van desde una perspectiva estratégica política, acceso geográfico comunitario, restitución de derechos, mejor calidad de vida hasta la falta de urbanización. La mayoría del monto presupuestario del plan de inversión está dirigida en el componente calles para el pueblo específicamente en zonas urbanas y rurales del municipio, esto representa el 28% del presupuesto del plan.

Es importante evidenciar que curiosamente los proyectos de aperturas de camino se orientan a comunidades donde el foco principal de la población no son afines al gobierno, lo que se traduce en una estrategia política que sirve para la captación de nuevos votos para el partido; sin embargo, los beneficiarios lo ven como un progreso que sirve para dinamizar las economías comunitarias ya que a través de las mismas facilita sacar la producción y fomento de la comercialización agropecuaria.

El acceso geográfico con la penetración de caminos permite atender a las comunidades de difícil acceso lo que se traduce en presencia de acompañamiento de actores locales, instituciones del gobierno y agencias de cooperación. Sin embargo, existen demandas sociales para la construcción de nuevas aperturas de polos de desarrollos comunitarios y esto muchas veces permite mayor inseguridad ciudadana, delincuencia y violencia. Se puede valorar que este comportamiento es de manera positiva ya que permite que las comunidades se articulen para el desarrollo de sus comunidades, así como de poder dar salida a las demandas sociales coordinando con actores locales que se vinculan con el desarrollo local.

Los jóvenes, niños, adolescentes encuentran oportunidades para la recreación, fomento del deporte, educación y salud, tanto en el campo rural como zonas urbanas. Aunque estos beneficios fueron sectorizados los beneficiarios lo ven positivo ya que es un escenario que no lo tenía. Existe mecanismo para integrar a la sociedad en las dinámicas del desarrollo local. Cabe mencionar, que dentro del plan de inversión la educación y la salud son a los que menos recursos se les destina. Las calles adoquinadas en las zonas urbanas son un indicador de satisfacción por parte de los beneficiarios, ya que esto da mayor valor a las propiedades y una mirada de ciudad, lo que se traduce en bienestar de las familias urbanas lo que ha permitido posesionar sus casas de habitación con mejor precio. Los recursos de pagos de impuestos se invierten en beneficios sociales, lo cual es una forma de mostrar y fomentar confianza para crear hábitos de pago de impuesto a nivel municipal. La falta de urbanización a nivel municipal ha crecido ya que las calles en su mayoría no cuentan con andenes debido a que no se ha invertido en ese componente de ordenamiento urbano.

De los 107 proyectos que fueron parte del Plan de Inversión Municipal en el 2016, 65 propuestas

no fueron ejecutadas y esto representa el 61% de la inversión municipal, lo que indica que se dio una sub-ejecución. Esto expresa que hay poca beligerancia en la operatividad del plan de inversión y esto crea desconfianza ante la sociedad, ya que los proyectos se ejecutan después de lo planificado. Los impactos sociales y económicos que se evidencian producto del Plan de Inversión Municipal se vinculan con deporte, educación, salud, recreación, agua potable, calles para el pueblo, rastros, alcantarillados, construcciones pagos, amortizaciones de módulos, religión, celebración de fechas efímeras, celebración Nicaragua libre y fortalecimiento institucional, respondiendo de esta manera al modelo Cristiano, Socialista y Solidario.

Lecciones aprendidas para adecuar el Plan de Inversión Municipal a las demandas sociales

En el marco del contexto en que se desarrolla el plan de inversión municipal se plantean los siguientes:

- La pertinencia e impacto de los Planes de Inversión dependen de las políticas, programas, proyectos y planes que se implementan en el municipio y estos deben ser considerados al momento de formular el presupuesto de inversión.
- El politizar los procesos de desarrollo y derecho público desde los diferentes partidos vuelve impertinente la ejecución del mismo porque los intereses sociales se fragmentan y se benefician a unos pocos sectores sociales.
- En un contexto multicultural es necesario de presupuestar los recursos de inversión municipal evidenciando los intereses y demandas sociales equitativas.

Con respecto a la pertinencia social y económica se plantean:

- Mejorar el acceso ciudadano a la información de la gestión pública municipal y así fortalecer la comunicación entre las autoridades municipales y la ciudadanía.
- La articulación entre instituciones públicas, organismos de sociedad civil y otros actores de desarrollo son determinante para la pertinencia del Plan de Inversión Municipal.
- El fortalecer la participación ciudadana en la consulta, implementación, monitoreo y evaluación del plan de inversión, políticas y

proyectos municipales asegura el involucramiento de todos los sectores.

- La promoción de la participación en cabildos y asambleas de ciudadanos de las mujeres, los jóvenes, los pueblos y comunidades indígenas expresa una expresión inclusiva socialmente.
- Contar con un área de atención para brindar información pública permite a ciudadanos planteen demandas y esto refleja transparencia del gobierno, asegura autonomía, relaciones y confianza social municipal en su administración y esto permite manejar registros.
- El establecimiento de diálogos periódicos entre alcaldía y ciudadanía en base a un cronograma y horario establecido de mutuo acuerdo, especialmente con comunidades rurales, mujeres, niños, jóvenes discapacitados, adulto mayor, actores locales, sociedad civil del municipio, esto genera credibilidad y transparencia en los procesos de desarrollo de inversión municipal.

En relación a la valoración del impacto socioeconómico se plantean:

- Los informes financieros de ingresos y gastos de la alcaldía deben presentarse de forma didáctica para que la población comprenda fácilmente ya que la mayoría del participante manifiestan que no entienden.
- Que las organizaciones de sociedad civil promuevan acciones de auditoría social para dar seguimiento y colaborar con los proyectos municipales y desde ahí brindar capacitación y asesoría a las comisiones comunales de seguimiento de los distintos proyectos municipales para mejorar su desempeño.
- La réplica de cabildos informativos en las zonas rurales puede ser una medida creativa e innovadora para afianzar la legitimidad del gobierno y fomentar la participación ciudadana en obras municipales y pago de impuestos.
- Las oportunidades de integración de actores locales, sociedad civil, población en los procesos de toma de decisión para la inversión municipal permiten asegurar la pertinencia del mismo.
- Se debería trabajar una metodología para desarrollar Planes de Inversión Comunitarios con el fin de tener elementos sustentadores reales del impacto, pertenencia y participa-

ción social en la elaboración e implementación del Plan de Inversión Municipal y desde ahí asegurar procesos de monitoreo y evaluación.

V. Conclusiones

- Los contextos en que se desarrolla el plan de inversión municipal son diversos desde el punto de vista nacional, regional y municipal y se dimensionan desde los ámbitos políticos, sociales, económicos y ambientales; pero, a pesar de ser determinante en el plan de inversión estos escenarios no son considerados ni coherentes en la formulación del Plan de Inversión Municipal.
- La pertinencia social y económica que tiene el plan de inversión en el contexto del municipio es totalmente desproporcional con las demandas sociales de proyectos que se establecen, solamente se invierten en educación (3%), salud (9%), recreación (15%), agua potable (11%), calles para el pueblo (27%), infraestructura rastro y alcantarillados (4%), pagos y amortización de módulos (22%), religión (1%), Dotación fechas efímeras (1%), Celebración Nicaragua libre (2%) y fortalecimiento institucional (0.1%). Estos datos no están en los resultados
- El Plan de Inversión Municipal no es pertinente con planes estratégicos a nivel municipal como el Plan de Manejo de BOSAWAS, el Plan de Desarrollo Municipal, las agendas de desarrollo sociales y con proyectos de agencias de cooperación, por tanto, el impacto ambiental es el menos visible en el mismo, debido a que no existe una estrategia de desarrollo rural a nivel municipal.
- El impacto social y económico del plan de inversión en el desarrollo del municipio se dimensiona en cinco escenarios determinantes que van desde la perspectiva estratégica política, acceso geográfico comunitario, restitución de derechos, mejor calidad de vida, urbanización, inversión empresarial, fomento de negocios.
- Las lecciones que se proponen para adecuar el Plan de Inversión Municipal a las demandas sociales, corresponden con asegurar

espacios de participación ciudadana, implementación de auditorías sociales con el fin de asegurar el monitoreo y evaluación del mismo, inclusión social, articulación con actores locales, desarrollo de mini cabildos comunitarios, crear capacidades humanas en contabilidad y presupuestos para implementar de manera pertinente el plan de inversión municipal.

Recomendaciones

- Tomar en cuenta los contextos en que se desarrolla el Plan de Inversión Municipal ya que la pertinencia de este depende de cómo estos se plantean para el cambio y el desarrollo del municipio.
- Ser equitativos en la distribución presupuestaria de los recursos económicos que se destinan para el desarrollo municipal ya que en estos resultados se evidencian que la educación y salud con pilar fundamental y motor del desarrollo local se destina muy pocos recursos: educación (3%), salud (9%) del total de 186, 054,984.22.
- Deben de evidenciar la pertinencia del Plan de Inversión Municipal con planes estratégicos a nivel municipal como el Plan de Manejo de Bosawas, el Plan de Desarrollo Municipal, las agendas de desarrollo sociales y con proyectos de agencias de cooperación con el fin de desarrollar sinergias y alianzas para evidenciar el impacto.
- Asegurar un modelo de participación propio donde el impacto social y económico del plan de inversión en el desarrollo del municipio se no solo se dimensione en cinco escenarios, sino que trascienda el bienestar y satisfacción social.
- Considerar las lecciones que se proponen para adecuar el Plan de Inversión Municipal a las demandas sociales, entre estos; asegurar espacios de participación ciudadana, implementación de auditorías sociales, inclusión social, articulación con actores locales, desarrollo de mini cabildos comunitarios, crear capacidades humanas en contabilidad y presupuesto para implementar de manera pertinente el plan de inversión municipal.
- Proponer a las autoridades municipales metodologías de acompañamiento en temas estratégicos de inclusión social como; presupuestos y planes de inversión municipal con perspectivas de género e interculturalidad.

- Desarrollar investigaciones estratégicas que permitan generar información pertinente para aportar de manera acertada al desarrollo local.
- Elaborar una estrategia de desarrollo rural ya que el plan de inversión no se enfoca en fomento productivo, sino más bien aperturar caminos y trochas y la parte que sustenta el modelo productivo de las comunidades tanto indígenas como mestizas no se visibiliza desde la realidad.

VI. Lista de referencias

- Stuar-Imendarez R. (2009). *Consejos del Poder Ciudadano y gestión pública en Nicaragua*. Primera Edición Managua Nicaragua.
- Alcaldía Municipal de Siuna. (2004). *Plan Estratégico de Desarrollo Municipal*. Alcaldía Municipal, Siuna.
- Decreto No. 112-2007 Creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano. (2007). Publicado en *La Gaceta* No. 230 del 29 de Noviembre del 2007.
- Decreto No. 782. Ley de Reforma Agraria. (1981). Publicado en *La Gaceta* No. 188 de 21 de agosto de 1981.
- INIFOM. (2012). *Sistema de Planificación Municipal de Desarrollo Humano*. Managua.
- Instituto Nicaraguense de Fomento Municipal. (2012). *Sistema de Planificación Municipal*. Cartilla Técnica. Managua: INIFOM.
- Serra, L. (2011). *La Participación Ciudadana*. Managua. Universidad Centroamericana. Managua Nicaragua.