

Strengthening Democracy on the Atlantic Coast in Nicaragua

Programa RAAN-ASDI-RAAS 1994–2000

**Hans Petter Buvollen
Mario Rosales Ortega
Leticia Velásquez Zapeta**

Department for Latin America

Strengthening Democracy on the Atlantic Coast in Nicaragua

Programa RAAN-ASDI-RAAS 1994–2000

**Hans Petter Buvollen
Mario Rosales Ortega
Leticia Velásquez Zapeta**

Sida Evaluation 00/19

**Department for Latin
America**

This report is published in *Sida Evaluation*, a series comprising evaluations of Swedish development co-operation. A second series, *Sida Studies in Evaluation*, concerns methodologically oriented studies commissioned by Sida. Both series are administered by the Department for Evaluation and Internal Audit.

Reports may be ordered from:

Infocenter, Sida
S-105 25 Stockholm
Telephone: (+46) (0)8 795 23 44
Telefax: (+46) (0)8 760 58 95
E-mail: info@sida.se,

Reports are also available to download at:

<http://www.sida.se/evaluation>

Authors: Hans Petter Buvollen, Mario Rosales Ortega, Leticia Velásquez Zapeta.

The views and interpretations expressed in this report are the authors' and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Evaluation 00/19
Commissioned by Sida, Department for Latin America

Copyright: Sida and the authors

Registration No.: U11 Vn 1.6.2
Date of Final Report: 2000-09-30
Printed in Stockholm, Sweden 2000
ISBN 91-586-8853-6
ISSN 1401-0402

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: S-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Sveavägen 20, Stockholm
Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64
Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 56 34-9
E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

“Estamos en el proceso de detoxicarnos de lo destructivo de la guerra. Solo estuvimos acostumbrado de destruir, no hemos aprendido construir”

Roger Hermann - ex-comandante de MISURA/KISAN/YATAMA
Bilwi, 21 de agosto de 2000

“La gente tiene que elegir líderes de principios y no por interés coyuntural de los partidos”

Aurelia Patterson – Movimiento de Mujeres Rigoberta Menchú
Rosita, 16 de agosto de 2000

“Todos los gobiernos centrales buscan como destruir la autonomía. Buscan las debilidades, y no quieren la reconciliación entre los costeños”

Ray Hooker – presidente de FADCANIC
Managua, 8 de agosto de 2000

“Falta el activismo y la solidaridad interna, falta recuperar de la guerra. Las mujeres siempre han jugado un rol muy importante en tiempos de crisis”

Hazel Law – líder miskita, ex diputada e impulsora de la Ley 28
Bilwi, 18 de agosto de 2000

“Por ausencia de autoridad autónoma, se ha recuperado liderazgo tradicional de las comunidades y hay nuevas expresiones de la sociedad civil”

Mirna Cunningham – Rectora de URACCAN
Managua, 9 de agosto de 2000

“Los políticos costeños están sobregastados en campaña permanente. El proceso de autonomía está secuestrada en una polarización política”

Rayfield Hodgson – excoordinador del Gobierno Regional de la RAAS
Bluefield, 22 de agosto de 2000

A. Executive summary

A.1. Background

Since 1990, the Atlantic Coast regions of Nicaragua have enjoyed regional autonomy based on elected autonomous authorities. This political model has been the result of the need to bring an end to the destructive war between the Sandinista Government and indigenous armed resistance during the period 1981–89. Since colonial times, present day Nicaragua was never a unified political entity. While the western half towards the Pacific Ocean was part of the Spanish colony, the eastern tropical lowlands towards the Caribbean (Atlantic Ocean) were part of a British protectorate governed for more than two centuries (1630s–1894) as indirect rule through the Mosquito Kingdom. While the indigenous populations in the Spanish colony were exterminated or assimilated into a mestizo culture, the tribal lowland societies – notably the Miskitu – maintained their own identity, language and even increased in numbers during the indirect British rule. They also served as mercenaries in the British army. A self rule was promised when the British withdrew in 1860, but Nicaragua incorporated the territory by force in 1894. The population never identified strongly as Nicaraguans and the Nicaraguan state was absent. North American companies (lumber, mining, bananas) were the economic force providing labour, trade and infrastructure. The protestant Moravian Church became the primary social institution since the 1850s, providing education, health and comfort through religion. Until the Sandinista revolution in 1979, no central government in Managua had regarded the region as an integral part of the country. The Sandinistas were over ambitious in their attempt to integrate the region and the populations which culture and sentiments towards the “Spanish” they were quite ignorant about. The Miskitu population quickly resorted to armed opposition to the forceful methods with which the revolution was introduced. The region experienced a destructive war for some 8 years, during which the Sandinista government tried to rectify some of the errors committed by agreeing to a process towards regional autonomy for a territory covering about 50% of the Nicaragua national territory, with a multi-ethnic population comprising some 10% of the national population.

The Autonomy Statutes – Law 28 – was approved by the Nicaraguan National Assembly in September 1987 after an impressive participatory process. The region was divided in two political units, the Northern and Southern Autonomous Atlantic Regions (RAAN and RAAS) with the Miskitu population dominating in RAAN and the Afro Caribbean population (Creoles) dominating in RAAS. Presently, migrating Mestizos constitute the majority ethnic group in both regions. The first election on autonomous councils – the only parliamentary structure in Latin America – was held in 1990. The former Miskitu armed resistance, YATAMA, dominated the Council in RAAN while the governing alliance UNO dominated the Council in RAAS. The Sandinista party constituted a strong opposition in both regions. The central government in Managua, far from encouraging the development of regional autonomy, created competing structures and deprived the new autonomous regions of financial resources to implement the political model. In addition, there was a complete lack of democratic political experience among the newly elected regional representatives.

In this situation, the Parliament of Sweden approved a proposal in 1992 to create a program to strengthen the autonomy structure and democratic institutions in the autonomous regions. In 1993, a substantial Swedish support was provided to secure a democratic process towards the second regional election early 1994. Once the new authorities were elected, Sweden signed a bilateral

agreement with Nicaragua to implement a democracy program in the autonomous regions, agreeing to regard the elected authorities – the Regional Councils – as partners. The main components of this program were training, advisory and infrastructure. As unified partner was constituted a Coordination Committee consisting of elected representatives from various political parties from both regions. A program coordination was established as an intermediary link between SIDA and the Coordination Committee holding the administrative responsibility of the implementation of the program. Since municipal authorities were elected for the first time in the regions in 1996, the program was widened to include both the regional and municipal level in the second phase 1997–2000, in which the major objective was to strengthen the capacities by the regional and municipal authorities to obtain results by appropriating the legal mechanisms that favour a democratic participation and a sustainable development in the autonomous regions of Nicaragua.

A.2. Major findings

During the 6 years that the program has been operative, the support in favour of strengthening the autonomy in the regions has been significant, and the results have been above expectations. With partners explicitly defined with the highly unstable political climate in the area, an easy cooperation should not be expected. The partner is divided internally along political lines, and is responsible for the provision of plans to be implemented. The first phase of the program, 1994–97, was concentrated only to the regional level and the function of the Regional Councils. The second phase, 1997–2000, broadened the coverage to include the municipal level. During the major part of the second phase, there was no participation by the Regional Council of RAAN due to the paralyzing of its functions. By applying the Logical Framework format, the results of the second phase can be summarized as follows, in an attempt to measure them qualitatively.

A.2.1. Regional level

Efficiency:

The program has implemented a large number of activities which have absorbed much of the capacity of the program coordination. There is a high level of accomplishment of the planned activities.

Effectiveness:

The accomplishment of the activities depend to a large extent of the political coherence and the compliance of the partner. Due to the lack of functioning of the Regional Council in RAAN during a large part of the period, this region has benefited to a less degree than RAAS. The program has succeeded in contracting relevant institutions and persons to implement the activities and has achieved collaboration with important government institutions as the State Comptroller, the Secretariat of the Presidency, Ministry of Finance, Ministry of Natural Resources and Environment and Ministry of Labour. Several activities depend on decisions to be made by the legislative assembly.

Impact:

The regional authorities have since 1998 presented and defended its annual budgets at the Ministry of Finance, timely and correctly. There are definitions of functions and a more adequate use of human resources employed in the regional structures. Finance and Social Communication Secretariats in RAAS have been created. Bylaws to regulate the internal functioning of the Regional Councils exist. Implementation of computerized systems in the financial administration are in place. Audits by the State Comptroller of the Regional Councils and Coordinations of the Regional Governments have been provided. Audit by the State Comptroller of concessions and permits

granted for forest exploitation in RAAN revealed important cases of corruption. Terms of reference have been formulated for the definition of positions in the regional entities. Advisory and exchange with Colombia on aspects of communal lands within the process to establish Law on Communal Property. Professional analysis of the viability of regulating the Autonomy Law.

Relevance:

The program as such and the activities selected by the Coordination committee are very relevant examples of the interest of Swedish development cooperation to encourage democratic institution and citizen participation. Due to lack of regulation of the Autonomy Law, the acquired instruments substitute to an important extent the necessity to establish the functions of the regional authorities. Given the ambiguities in the political and administrative structures and in the relations between the regions and the national level, the delimitation of functions is of great importance. Given the constant attempts to manipulate the decision making on the part of political levels where they do not correspond, the delimitation is of great utility. The legislative activities place attention on the legislation of major importance for the future of regional autonomy: the regulation of the Autonomy Law, Law on Natural Resources, and Law on the Regimen of Communal property.

Gender:

By not having defined a strategy of intervention with gender focus within the program, it is difficult to measure the direct effects. It is only possible to measure indirect impacts. The program has limited influence to determine the gender composition of the elected candidates which respond to the political criteria of each political party or political entity. The technical activities develop with the gender composition existing in the regional entities.

Sustainability:

The application of the instruments produced by the program depends on the will of the regional authorities. Due to the lack of institutional memory, the acquired knowledge has a tendency to get lost because of the weak institutional continuity and low level of interest to pose for reelection on the part of the elected authorities. The instruments facilitated by the implemented activities represent to a substantial degree the organization and systematization of the financial mechanisms in the regions. The danger of not assuming effectively on the part of the regional authorities the implementation of the created secretariats, can be observed. The tendency of slipping back into the former administrative and financial ambiguities, caused by influence of the central powers, can be observed. The internal bylaws of the Regional Councils is an important merit towards the institutionalization of the autonomy regime and an initial step to establish the relationship between the Regional Council and the Coordination of the Regional Government. Any future revision of the structures should be regarded as a responsibility of the regional authorities. Contribution to the formulation of laws should be regarded as an activity that contributes to a large degree of sustainability, given the permanent character of the legislation. The activities are sustainable by the fact that they contribute to stability.

A.2.2. Municipal level

Since the initiation of the second phase of the program in 1997, the municipal dimension of local power has been included. The most important considerations were the following:

- The process to strengthen the Regional Councils and Regional Coordinations develops very slowly and the expected results are not forthcoming.
- The municipalities also constitute entities with autonomous characteristics, including by virtue of the Municipality Law that regulate their functioning.

- Municipality authorities were elected for the first time in history in the Atlantic Autonomous Regions with the elections of 1996.
- The municipalities are the public institutions that appear closest to the population, the neighbourhoods and communities. They provide public services like urban planning, maintenance of streets and parks, water supply, trash collecting, social services and infrastructure.

Expressed in Logical Framework Approach, the program has achieved the following on the municipal level since 1997:

Efficiency:

An integral method for municipal intervention has been elaborated. The staff of the program has been heavily burdened with tasks to secure the needed follow-up. A network of support institutions has been established as well as alliances with other public institutions (Ministry of Labour, INIFOM) as well as private ones, to support the municipalities. The INDEL program was introduced, implementing community works with triple participation: international support, municipality and community.

Effectiveness:

Awareness among the local authorities of the importance of municipal strengthening has increased, assuring their support and collaboration. A process towards improvement of services and public works in the neighborhoods and rural communities has been initiated. The program achieves important results by supporting the articulation of the municipal administrations with state institutions like INIFOM, MARENA, MITRAB, regional entities, universities, NGOs. The program has not been successful in unfolding relevant processes towards sustainable socio-economic development on municipal level. It took until 2000 before the community projects were initiated. The INDEL planning method has been taken into account by other agencies initiating activities in the regions.

Impact:

Training of local authorities in legislation and management, as well as provision of basic administrative equipment in 18 municipalities. Organizational development, administrative rationalization and internal bylaws for 6 municipalities. Training of municipal staff workers in 14 municipalities. Improved municipal administration and financial control, and improvement in the revenue system in 7 municipalities. Implementation of property register and revenue system for property tax (IBI) in the municipalities of the two regional capitals. Initiation of urban planning and environmental processes in the municipalities of the two regional capitals (Bilwi and Bluefields) and Corn Island. Decentralization of municipal administration in the municipalities of the two regional capitals through sub-municipal centers in distant communities. Implementation of municipal public works with community participation in 5 municipalities. Internal bylaws for the functioning of municipal councils in 14 municipalities. Purchase of headquarter and stimulation of the creation of the Association of Municipalities of the Autonomous Regions – AMURACCAN. Exchange of experiences with municipalities in El Salvador, Honduras and Chile. Mounting of popular consultations and information meetings with the communities in 6 municipalities. Creation of Technical Units (UTE) in 5 municipalities. Implementation of community public works following the INDEL model in 5 municipalities.

Relevance:

The component municipal strengthening is fundamental in fomenting local democracy, and is of considerable relevance as a basic condition for improving services for the citizens. The component municipal strengthening as such does, however, not guarantee improved rendering of services and

the needed participation. The delimitation of mandates and the articulation between social actors have considerable relevance since they permit the joining of forces, the sharing of resources and take on more joint responsibilities in the development processes.

Gender:

There have not been any specific gender policies, but there are indirect effects through the training of municipal staff. The creation of UTE permitted the incorporation of women in technically skilled tasks and to the active participation of women in the community activities. In the hiring of technical staff, there was a considerable gender imbalance in favour of women recruited from a culturally different context.

Sustainability:

The sustainability depends on the decision taken by the new municipal authorities to continue the municipal strengthening. The sustainability depends on the continuity of the program over the coming years and the establishment of effective alliances with other programs on municipal level (above all DANIDA and IDB). The future sustainability depends to a large extent on the conduct and decisions taken by the new authorities to be elected soon and taking office early 2001.

A.2.3. The Program Coordination

Evaluation

- The structure consisting in a main office in Managua and sub-offices in the regional capitals is adequate.
- The program counts on a national staff – to a large extent originating from the autonomous regions – which has succeeded to gain an important category of specialty and enjoying respect among the various political entities of the regions.
- The financial assignment for administration of the program is very low, and does not reflect the burden of activities to be supervised, nor salary levels that correspond to the tasks performed. The program therefore risks to lose very valuable and highly specialized human resources in the competition with other international programs.
- The office lacks an adequate planning of activities that takes the need for training of staff into account.

Recommendations

- In a third phase, the capacity of the office must be adjusted to the planned activities.
- The program needs to improve information towards the public and systematize the institutional memory.
- The tasks of the Coordination Committees should be less operative and more of a political approval of the activities to be carried out in the Annual Operative Plans.
- The activities of the Coordination Committees should be financed over the budget assigned to the regions, and not the budget assigned for program coordination.
- Sida should be identified clearer with the program and elaborate formats for procedures agreed upon with the coordination of the program. So far, these aspects have depended too much on the judgement of the program official attending the program from the Embassy.
- Sida and the Embassy should respect the Annual Operative Plans and not introduce initiatives from the sideline.

- Sida should discuss with the External Monitoring and Advisory Team a revision of its methods in order to put more emphasis on the advisory part in favour of the coordination of the program and the implementation of the recommendations provided by the team.
- The terms of reference of the External Monitoring and Advisory Team should be revised by Sida and the coordination of the program in order to determine the cost/benefit in favour of the program.
- The program should expose its competence on the regions and offer consultations to other programs and projects to be established in the regions when this is needed or requested (DANIDA, IDB, World Bank, etc.), with a spirit of cooperation rather than competition.
- The coordination of the program ought to take part in coordinations and foras existing in the regions.

A.3. Recommendations

Sida should prepare a bridging plan comprising the year 2001 with emphasis on the municipal level, given that recently elected municipal authorities will assume positions in January 2001 and the regional level will most likely be dominated by the 2001 presidential and legislative electoral campaigns. At the latest during the first semester of 2001, Sida should design a third phase of the program for a period of 5 years which includes an improved method of systematization of accumulated experiences, based upon an effective international cooperation in the regions, and focus on strengthening the articulation between the various levels; regional, municipal, communal, and with the civil society.

- The elaboration of a program for a third phase should be the result of a participative process led by SIDA with participation of the program coordination, the Coordination Committee, and some personalities with sincere interest in strengthening the autonomy and local power in the regions.
- The External Monitoring and Advisory Team should revise its methods and put more emphasis on the advisory of the coordination of the program and directly with the implementation of its recommendations.
- Sida should continue to emphasize the bilateral quality of the program which in itself is a recognition of the autonomous regime. In order to strengthen democracy, it remains important to continue working with the elected authorities as partners in the program.
- The program should continue its focus on the two levels regional and municipal. The community level should be regarded as integrated in the municipal component.
- During the third phase, less attention should be given to the technical aspects that have tended to dominate the second phase, and more efforts should be invested in the assurance that the authorities and administrations can appropriate the acquired instruments and seek a better articulation with the civil society, the communities and population they serve in general.
- The program should promote the initiatives from the regional and municipal entities in favour of a sustainable human development with its social, economic and environmental components. In this way the debates about the real problems can be favoured at the cost of the constantly dominant discussion and conflict around the topics of political power and political parties.

- The program should make active use of good examples of successful management in the regions and continue relevant exchange with other countries in Latin America and the Caribbean.
- Participative mechanisms should be developed to articulate the relationships between the authorities and the citizens by means of agendas based on consensus and strategically development plans, determining the competence between region and municipality, support town meetings, consultations, accountability, participative plans and elaboration of budgets, and other measures that can broaden the democracy.
- Maintain the central criteria: legitimacy, capacity, transparency, and sustainability, and add the criteria gender and complementarity.
- Create a flexible fund that can respond efficiently to relevant advocacy proposals by the civil society with high degree of impact, responding to the current political agenda, punctual and of short duration.
- Establish a constructive relationship of coordination and support with other internationally financed programmes in the regions (e.g. DANIDA-PRODEMU and IDB).
- Explore the possibilities to collaborate more programmatically with the regional universities where the genuine interest in the autonomy is still present. The universities have good potentials to establish themselves as the major learning institutions on autonomy issues also for the regional and municipal authorities and administrations.

Lessons learned and the risk factors: The program has, against many odds, established itself as a reliable and respected source of support for autonomy and local institutional development. The program has managed to respond very well to the priorities set by the popularly elected partners. Delays and halt in the implementation of program components, have all been due to political disagreement within the partner institution. The political character of the program carries along various risk factors for the continuation of the program. The program has managed to avoid the political identification with any of the local political actors. The rhythm of the electoral campaigns of 2001 and 2002 will influence the program. The ability to confront the likely scenario of stagnation and dysfunction of regional or municipal power must be found in a dynamic and flexible ability to change priorities and adjust to the current political reality. The possibility exists that a process of reform of the Autonomy Law in the National Assembly can produce a very negative situation for the autonomy in the regions. At program level, the risk exists that crucial staff opt for other work opportunities which the program will not be able to match when it comes to financial benefits.

B. Resumen ejecutivo

B.1 Antecedentes

El proceso de autonomía en Nicaragua fue principalmente un mecanismo para llegar al fin de la guerra entre el gobierno de Nicaragua y la resistencia indígena. La Ley de Autonomía fue aprobada por la Asamblea Nacional en 1987, y las primeras autoridades autónomas fueron electas en 1990. Aunque la ley es avanzada en considerar autonomía regional en una nación multi-étnica, su debilidad ha sido la falta de reglamentación de la ley, falta de apoyo del Gobierno de Nicaragua para implementar la autonomía, y falta de liderazgo a favor de la autonomía, causando que el proceso de autonomía se ha convertido en otro campo de batalla para los partidos políticos principales en el país que no expresa voluntad para defender la autonomía. Hasta 1996, las regiones atlánticas no contaron con concejos municipales electos. Las dos formas de poder local – regional y municipal – son nuevas instituciones democráticas, dominadas por falta de experiencia e institucionalidad. La Ley de Autonomía establece un régimen regional basado en parlamentarismo. Esta forma de gobernar es ajena para América Latina pero común en el Caribe. En Nicaragua, la implementación de parlamentarismo en las regiones autónomas ha sido difícil por la fuerte tradición presidencialista.

El parlamento de Suecia aprobó en diciembre de 1992 apoyo para un programa de democratización para las regiones autónomas de Nicaragua. Un aporte inicial fue implementado en 1993 en cooperación con el Consejo Supremo Electoral para preparar y ejecutar las elecciones en 1994 para elegir nuevos representantes para los Consejos Regionales en las regiones autónomas. En 1994, fue iniciado un programa de fortalecimiento institucional de los consejos regionales y administraciones regionales con los componentes dominantes siendo capacitación, asesoría e infraestructura. Como contraparte local fue establecida las autoridades electas como máxima instancia del régimen autónomo, los Consejos regionales de RAAN y RAAS, representado por un Comité Coordinador. El programa fue coordinado por una coordinación compartida. A partir de las primeras elecciones municipales en las regiones en 1996, el programa es ampliado para incluir el nivel municipal. El programa se prolongó para el periodo 1997–2000 y tuvo como objetivo el fortalecimiento de las capacidades de gestión por parte de las autoridades regionales y municipales para que estos se apropien y hagan uso de los mecanismos legales a favor de la participación democrática y el desarrollo sostenible de las regiones autónomas de Nicaragua.

B.2 Conclusiones principales

Durante los 6 años de funcionamiento del programa, el aporte del mismo para fortalecer la autonomía ha sido significativo, y los resultados han sido mayores de lo esperado. Con contrapartes en el campo político y en un ambiente político muy inestable, no hay que esperar una cooperación fácil. La contraparte está dividida internamente por razones políticas, y es responsable de hacer posible la implementación del programa. La primera fase, 1994–97, se concentró únicamente en el nivel regional y el funcionamiento de los Consejos Regionales. La segunda fase, 1997–2000, amplió la cobertura también a nivel municipal. Durante la mayor parte de la segunda fase, no hubo participación del Consejo Regional de la RAAN por paralización del mismo. Aplicando un formato de Enfoque de Marco Lógico, se coloca los resultados de la segunda fase con un intento de medirlos cualitativamente.

B.2.1. Nivel regional

Eficiencia:

El programa ha implementado una gran cantidad de actividades que absorben mucha capacidad de la coordinación del programa. Hay un alto grado de cumplimiento de las actividades programadas

Eficacia:

El cumplimiento de las actividades dependen en gran medida de la coherencia política y la voluntad de la contraparte. Por falta de funcionamiento del Consejo Regional de la RAAN durante gran parte del período, esta región ha beneficiado menos que RAAS. El programa ha logrado contratar instituciones y personas relevantes para implementar las actividades y ha logrado colaboración con entidades del estado como la Contraloría General de la República, Secretaría de la Presidencia, MIFIC, MARENA y MITRAB. Varias actividades dependen de decisiones del poder legislativo

Impacto:

Las autoridades regionales presentan y defienden a partir de 1998 sus presupuestos en tiempo y forma ante el Ministerio de Finanzas. Definición de funciones y utilización más adecuada de los recursos humanos empleados en las estructuras regionales. Creación de Secretaría de Finanzas y Comunicación Social en RAAS. Reglamentos internos de los dos Consejos Regionales. Implementación de sistemas computarizados administrativa financiera. Realización de auditoría por parte de la Contraloría de la República en los Consejos Regionales y Coordinaciones de Gobiernos Regionales. Auditoría por parte de la Contraloría de la República sobre concesiones y permisos de aprovechamiento forestal en la RAAN. Existencia de términos de referencia y definición de cargos en las entidades regionales. Formulación de criterios propios a favor de decisiones regionales. Asesoría e intercambio con Colombia en aspectos de tierras comunales en el proceso de establecer Ley de Propiedad Comunal. Análisis profesional sobre la viabilidad de la reglamentación de la Ley de autonomía

Relevancia:

El programa mismo y las actividades seleccionados por los Comités Coordinador son ejemplos muy relevantes del interés de la cooperación sueca para fomentar la institucionalización democrática y la participación ciudadana. Por falta de reglamentación de la Ley de Autonomía, los instrumentos adquiridos sustituyen en importante medida la necesidad de normar las funciones de las autoridades regionales. Dadas las ambigüedades en las estructuras políticas-administrativas y las relaciones entre regiones y el nivel nacional, las delimitaciones de funciones son de gran importancia. Por los constantes intentos de manipular las tomas de decisiones por parte de niveles políticos que no le corresponden, la delimitación es de gran utilidad. Las actividades legislativas ponen atención a las legislaciones de mayor importancia para el futuro de la autonomía regional: la reglamentación de la Ley de Autonomía, Ley de Recursos Naturales y Ley de Régimen de Propiedad Comunal

Género:

Por no tener definido una estrategia de intervención con enfoque de equidad de género en el programa, resulta difícil medir impactos directos sino solamente los indirectos. El programa tiene escasa influencia para influir en la composición de género de los candidatos electos según prioridades de cada partido político o entidad política. Las actividades técnicas se desarrollan con la composición de género existente en las entidades regionales

Sostenibilidad:

Depende de la voluntad de las autoridades regionales aplicar los instrumentos producidos por el programa. Por falta de memoria institucional, los conocimientos adquiridos tienen la tendencia de perderse por la poca continuidad institucional y bajas postulaciones para la reelección por parte de las autoridades electas. Los instrumentos facilitados por las actividades implementadas, contribuyen en forma muy sustancial al ordenamiento y sistematización de los mecanismos financieros de las regiones. Se observa el peligro de no asumir efectivamente, por parte de las autoridades regionales, la implementación de las secretarías creadas. Se observa una tendencia a retroceder a las ambigüedades administrativas y financieras antiguas por influencias del poder central. Los reglamentos internos de los Consejos Regionales son un logro importante para institucionalizar el régimen autónomo y un paso inicial para normar la relación entre el Consejo Regional y la Coordinación del Gobierno Regional. Cualquier revisión de las estructuras en el futuro debe ser una responsabilidad asumida por las autoridades regionales. Contribuir a la formulación de leyes debe ser considerado como una actividad que contribuye en gran medida a la sostenibilidad, dado el carácter permanente de la legislación

B.2.2. Nivel municipal

Eficiencia:

Elaboración de una metodología integral de intervención municipal. Hay un recargo de tareas del personal del programa, al realizar seguimiento a un número excesivo de actividades. Se han establecido una red de instituciones de apoyo y de alianzas con otras instituciones públicas (Ministerio del Trabajo, INIFOM) y privadas que apoyan a municipios. Fue introducido el programa INDEL, ejecutando trabajos comunitarios tripartitas: cooperación externa, municipio y comunidad

Eficacia:

Hubo sensibilización de las autoridades locales respecto de la importancia del fortalecimiento municipal, asegurando su apoyo y colaboración. Inicio de un proceso de mejoramiento de los servicios y obras en los barrios y comunidades rurales. El programa logra resultados importantes al apoyar la articulación de las Alcaldías con entidades del estado (INIFOM, MARENA, MITRAB), entidades regionales, universidades, ONGs. No se ha logrado desatar procesos relevantes y auto-sostenidos de desarrollo socioeconómico a nivel municipal. Los proyectos comunitarios no fueron iniciados hasta en 2000. La metodología de planificación de INDEL ha sido tomada en cuenta por otras agencias iniciando actividades en las regiones

Impacto:

Capacitación de autoridades locales en legislación, gerencia y gestión, y equipamiento básico para 18 municipios. Desarrollo organizativa, racionalización administrativa y reglamentación interna en 6 municipios. Capacitación de recursos humanos municipales en 14 municipios. Mejor administración y control financiero municipal y mejoramiento de los sistemas de cobranza en 7 municipios. Implementación del catastro y sistemas de cobro del impuesto a los bienes inmuebles, IBI, en 2 municipios cabeceras regionales. Inicio de procesos de planificación urbana y ambiental en municipios cabeceras regionales (Bilwi y Bluefields) y Corn Island. Desconcentración de la administración en 2 municipios cabeceras regionales (alcaldías auxiliares en comunidades). Implementación de obras municipales con participación de la comunidad en 5 municipios. Reglamento interno de funcionamiento en 14 municipios. Adquisición de sede central y estimulando la creación de Asociación de Municipios de las Regiones Autónomas – AMURACCAN. Intercambios de experiencias con El Salvador, Honduras y Chile. Realización de cabildos de información y consultas a la comunidad en 6 municipios. Creación de Unidades Técnicas (UTE) en 5 municipios. Implementación de obras comunitarias del modelo INDEL en 5 municipios

Relevancia:

El componente fortalecimiento municipal es fundamental en fomentar democracia local, y tiene una alta relevancia como condición básica para mejorar los servicios a la ciudadanía. El componente fortalecimiento municipal por sí sólo no asegura la mejor prestación de servicios municipales y la participación. La delimitación de mandatos y la articulación entre actores sociales tiene una alta relevancia ya que permite aunar esfuerzos, compartir recursos y asumir más responsablemente los procesos de desarrollo

Género:

No ha habido políticas específicas de género, pero sí efectos indirectos mediante la capacitación de recursos humanos municipales. La creación de las UTE permite incorporar personal femenino en los cargos técnicos y a las mujeres en el trabajo con las comunidades. En la contratación de personal técnico, hubo un desbalance de género considerable a favor de la mujer, pero sin mucho conocimiento del contexto cultural

Sostenibilidad:

La sostenibilidad depende de la decisión de las nuevas autoridades municipales de continuar el proceso de fortalecimiento municipal. La sostenibilidad depende de la continuidad del programa en los próximos años y del establecimiento de alianzas efectivas con otros programas de apoyo municipal (DANIDA; BID). La sostenibilidad futura depende en un alto porcentaje de la conducta y decisión de las nuevas autoridades electas que asumen en 2001

B.2.3. Coordinación del programa

Evaluación

- La estructura de oficina principal en Managua y sub-oficinas en las cabeceras regionales es adecuada
- El programa tiene un personal nacional – en gran medida costeña – que ha logrado un importante espacio de especialidad y respeto entre las distintas entidades políticas en las regiones
- La asignación administrativa del programa es muy bajo, y no refleja el recargo de actividades a supervisar ni un nivel salarial para el personal que corresponde a sus tareas. El programa corre el riesgo de perder recursos humanos muy valiosos e especializado en la competencia con otros programas internacionales
- La oficina necesita una mejor planificación de actividades que también incluye las necesidades de capacitación del personal
- Asdi debe discutir con el Equipo Externo de Monitoreo y Asesoría una revisión de su método de trabajo con el fin de poner más énfasis en la parte de asesoría para favorecer la coordinación del programa y la implementación de las recomendaciones derivados del equipo.
- Los términos de referencia del Equipo Externo de Monitoreo y Asesoría deben ser revisados por Asdi y la coordinación del programa con el fin de determinar los costos/beneficios de este servicio para el programa

Recomendación

- Para una tercera fase, la capacidad de la oficina tendrá que ser ajustada a las actividades planificadas
- La oficina necesita mejorar la información hacia el público y sistematizar su memoria institucional

- Los Comités Coordinador debe tener una tarea menos operativo y más avaladora
- Las actividades del Comité Coordinador deben ser financiadas de los presupuestos asignados a las regiones
- Asdi debe identificarse más directamente con el programa e elaborar formatos de procedimientos acordados con la coordinación del programa. Hasta ahora, estos aspectos han dependido en gran medida del juicio del oficial de programa de la embajada de turno
- Asdi/la embajada debe respetar los Planes Operativos y no introducir iniciativas por otras vías
- Asdi debe discutir con el Equipo Externo de Monitoreo y Asesoría su metodología para poner más énfasis en la asesoría a la coordinación del programa y la implementación de sus recomendaciones
- Asdi debe discutir la revisión de los términos de referencia del Equipo Externo de Monitoreo y Asesoría deben con la coordinación del programa para calcular su costo/beneficio para el programa
- El programa debe exponer el conocimiento que tiene de las regiones y ofrecer consultas cuando necesario a otros programas y proyectos que se inician en las regiones (DANIDA, BID, Banco Mundial, etc.), ofrecer cooperación con estas iniciativas y no competencia
- La coordinación del programa debe tomar parte en coordinaciones y foros que ya existen en las regiones

B.3 Recomendaciones

ASDI debe preparar un plan puente para el año 2001 con énfasis al nivel municipal, dado los recién electos autoridades municipales que asumen en enero de este año y que el nivel regional con gran probabilidad estará afectada por la campaña electoral de 2001 (presidencial y legislativo). A mas tardar durante el primer semestre de 2001, ASDI debe diseñar una tercera fase del programa por un período de 5 años que incluye una metodología mejorado basado en la sistematización de las experiencias, coordinación efectiva con la cooperación internacional, mejorar la articulación entre los niveles regional, municipal, comunitario y la sociedad civil

- La elaboración de programa para una tercera fase debe ser realizada de modo participativo por ASDI, con participación de la coordinación del programa, el comité coordinador, y algunas personas claves que tienen interés en fortalecer la autonomía
- Asdi y el Equipo Externo de Monitoreo y Asesoría debe revisar su metodología para poner más énfasis en la asesoría a la coordinación del programa y apoyar la implementación de sus recomendaciones
- ASDI debe seguir poniendo énfasis en la calidad bilateral del programa que en sí es un reconocimiento del régimen de autonomía. Para fortalecer la democracia, es importante seguir trabajando con autoridades electas como contrapartes en el programa
- El programa debe seguir su enfoque a los dos niveles regional y municipal. El nivel comunitario debe ser considerado como integrante del componente municipal

- En la tercera fase, hay que poner menos atención a los aspectos técnicos que han dominado la segunda fase, y más énfasis en asegurarse que las autoridades e administraciones se apropien los instrumentos adquiridos y se articulen mejor con la sociedad civil, las comunidades y la ciudadanía
- El programa debe incentivar las iniciativas de las entidades regionales y municipales sobre el desarrollo humano sostenible, con sus componentes sociales, económicos y ambientales. Se favorece así el debate sobre los problemas reales del desarrollo y se reduce la discusión y conflicto sobre los temas de poder y política partidista
- El programa debe hacer uso de los ejemplos de buena gestión en las regiones y seguir intercambios relevantes en otros países de América Latina y el Caribe
- Hay que desarrollar mecanismos participativos para articular las relaciones entre las autoridades y los ciudadanos por medio de agendas consensuadas y planes estratégicos de desarrollo, delimitar las competencias entre región y municipio, apoyar cabildos, consultas, rendiciones de cuentas, planes y presupuestos participativos, y otras medidas que amplíen la democracia
- Mantener los criterios centrales: legitimidad, capacidad, transparencia y sostenibilidad, y añadir los criterios género y complementariedad
- Crear un fondo flexible para poder responder ágilmente a propuestas relevantes de alta incidencia, aunque de carácter coyuntural, puntual o de breve duración por parte de la sociedad civil
- Establecer una relación constructiva de coordinación y aporte para otros programas internacionales que se establecen en las regiones (ejemplo DANIDA-PRODEMU y BID)
- Explorar las posibilidades de colaborar más programáticamente con las universidades regionales donde se mantiene plenamente vigente el interés por la profundización de la autonomía. Las universidades pueden representar el mejor medio de transferencia de conocimientos para los representantes regionales y municipales

Lecciones aprendidas y factores de riesgo: El programa se ha establecido, con muchos factores en su contra, como un fuente confiable y respetado como aporte a la autonomía y el desarrollo institucional local. El programa ha logrado responder muy bien a las prioridades hechas por el contraparte popularmente electo. Atrasos y paros en la implementación de componentes del programa, han sido todos por desacuerdos políticos internamente en la institución de la contraparte. El carácter político del proyecto lleva varios factores de riesgo para la continuidad del programa. Los ritmos de las campañas electorales de 2001 y 2002 influirán al programa. A los probables estancamientos en la ejecución del poder regional y municipal y otros obstáculos de carácter político, hay que tener una respuesta de flexibilidad en el programa de cambio de prioridades. Existe la posibilidad que un posible proceso de reforma de la ley de autonomía en la Asamblea Nacional podrá producir una situación muy negativa para la autonomía. A nivel del programa mismo, existe el riesgo que personal crucial optará por otras oportunidades de trabajo en organizaciones con cuales el programa no puede competir en beneficios financieros.

Table of contents

A. Executive Summary	ii
B. Resumen Ejecutivo	ix
1. Fortalecer la autonomía regional	1
1.1 Objetivos de la evaluación	1
1.2 Antecedentes costeños.....	2
1.3 La motivación de Asdi para iniciar el programa.....	5
1.4 Las dos fases del programa RAAN-ASDI-RAAS	5
1.4.1 Primera fase: 1994–1996.....	5
1.4.2 Segunda fase: 1997–2000.....	7
1.4.3 Logros y aportes 1994–2000.....	8
2. Análisis de los componentes del programa 1997–2000	10
2.1 Los componentes.....	10
2.2 Fortalecimiento a nivel regional.....	12
2.2.1 Primer objetivo: Contribuir al fortalecimiento institucional y funcionamiento interno de las estructuras administrativas de los Consejos y Coordinaciones regionales	12
2.2.2 Segundo objetivo: Contribuir a la delimitación de mandatos y desarrollo de mecanismos de articulación de los Consejos y Coordinaciones Regionales.....	14
2.2.3 Tercer objetivo: Contribuir a la legislación, la tenencia de tierra y de los recursos naturales	15
2.2.4 Cuarto objetivo: Promocionar iniciativas propias para el desarrollo socioeconómico de las Regiones Autónomas	17
2.3 Fortalecimiento municipal	17
2.3.1 La metodología de apoyo municipal del programa	19
2.3.2 Quinto objetivo: Contribuir al fortalecimiento institucional y funcionamiento interno de las estructuras administrativas municipales.....	21
2.3.3 Sexto objetivo: Contribuir a la delimitación de mandatos y al desarrollo de mecanismo de articulación de las municipalidades.....	22
2.3.4 Séptimo objetivo: Promocionar iniciativas propias para el desarrollo socioeconómico de los municipios	24
2.4 Fortalecimiento Comunal	26
2.4.1 Octavo objetivo: Iniciativas para el desarrollo Socio-Económico.....	26
2.4.2 Proyecto de Consejo de Ancianos.....	28
2.5 Equidad de género	29
3. La coordinación del programa	32
3.1 La oficina de coordinación.....	32
3.1.1 Evaluación	32
3.1.2 Recomendaciones	33
3.2 Los comités coordinadores	34
3.2.1 Evaluación	34
3.2.2 Recomendaciones	34
3.3 La coordinación con Asdi	34
3.3.1 Evaluación	34
3.3.2 Recomendaciones	35
3.4 Equipo externo de monitoreo y asesoría.....	35
3.4.1 Evaluación	35
3.4.2 Recomendaciones	35
3.5 Coordinación con otras organizaciones internacionales.....	36
3.5.1 Evaluación	36
3.5.2 Recomendaciones	36

4. Recomendaciones.....	37
4.1 Preparación para la tercera fase	37
4.2 Contenido de la tercera fase.....	38
4.3 Componentes en la tercera fase	39
4.4 Criterios centrales.....	40
4.5 Vínculos con la sociedad civil.....	42
4.6 Lecciones aprendidos y factores de riesgo.....	43
Appendix 1 – Términos de referencia	44
Anexo 2: Abreviaturas	49
Anexo 3: Bibliografía	50
Anexo 4: Itinerario, plan de trabajo.....	52
Anexo 6: Modelo de Indicadores con Enfoque de Equidad de Género.....	56

1. Fortalecer la autonomía regional

1.1 Objetivos de la evaluación

La Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo – Asdi, inició en febrero de 1994 un programa de Fortalecimiento Institucional de los Consejos Regionales y Administraciones Regionales de la Costa Atlántica de Nicaragua, basado en un convenio con el Ministerio de Cooperación Externa de Nicaragua, avalado por los dos Consejos Regionales Autónomos de la Región Autónoma Atlántico Norte (RAAN) y la Región Autónoma Atlántico Sur (RAAS). El convenio tuvo vigencia hasta junio de 1996, pero fue prolongado hasta junio de 1997. Basado en una evaluación en 1996, se inició una segunda etapa del programa para el periodo 1997–2000. Durante este periodo, un equipo externo de monitoreo ha acompañado el proyecto y ha dado sugerencias de ajustes. Para considerar una eventual tercera etapa del proyecto a partir de 2001, Asdi ha contratado un equipo de consultores externos para evaluar la segunda etapa y dar recomendaciones para una tercera fase, basado en los siguientes objetivos:

- Evaluar los resultados del programa desde su inicio en 1994 hasta la fecha (junio 2000) con énfasis en la segunda fase (1997–2000), con el propósito de analizar el impacto del mismo
- Evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos a través de la implementación de las actividades del programa en los tres niveles: regional, municipal y comunales
- Analizar y evaluar cual ha sido la contribución del programa en relación con los objetivos establecidos
- Sugerir recomendaciones a Asdi sobre una eventual continuación a partir del año 2001

En la evaluación se aplica el método de enfoque de marco lógico (EML). El equipo de evaluación se integró en Nicaragua el 7 de agosto de 2000 y partió el 31 de agosto. Durante el periodo 14–23 de agosto, el equipo se radicó en las regiones autónomas de Nicaragua. Han sido revisados los planes, informes y formulaciones de proyectos, se hicieron 3 reuniones de trabajo con la coordinación del programa y fueron entrevistados más de 80 personas. Una versión preliminar del informe fue presentado a la coordinación del programa y Asdi a finales de agosto. Durante el mes de septiembre fueron incorporados varios comentarios surgiendo de la versión preliminar presentado por escrito a la coordinación del programa y Asdi Nicaragua al inicio de septiembre. Los integrantes del equipo de evaluación son:

Hans Petter Buvollen, jefe de misión, antropólogo de nacionalidad noruego especializado en la Costa Atlántica de Nicaragua y participante en la primera fase del programa, 1993–95

Mario Rosales Ortega, sociólogo de nacionalidad chileno especializado en asuntos municipales y con amplia experiencia en Nicaragua, incluyendo la Costa Atlántica

Leticia Velásquez Zapeta, médica y politóloga guatemalteca (Maya K'iché) especializada en temas de comunidades étnicas y enfoque de género

1.2 Antecedentes costeños

Nicaragua es una nación multi-étnica. Durante el tiempo colonial, el dominio español no penetró hasta las tierras bajas hacia el Caribe. El dominio británico de estas costas evitó el mestizaje de la población indígena Miskitu, Mayanga y Rama y resultó en la inmigración de poblaciones afro-caribeños. Al retirarse de la costa caribe de Nicaragua en 1860, los británicos dejaron instalado la figura de Rey Mosquito con su Consejo Indígena que tuvo una vida corta. En 1894, el gobierno liberal de José Santos Zelaya incorporó por fuerza la Costa Atlántica en la república de Nicaragua. La región tuvo un periodo de relativa prosperidad hasta los años 1930 cuando las compañías multinacionales madereras y bananeras se retiraron. La iglesia Morava constituyó los servicios sociales (religión, educación y salud) mientras las compañías transnacionales representaron la economía, infraestructura y empleo. El estado nicaragüense estaba prácticamente ausente. La revolución sandinista se dio lugar en la Costa Atlántica sin mucho euforia. Fue considerado como una lucha entre los mestizos del Pacífico por el poder. La falta de un análisis adecuada por parte de la revolución sandinista de la realidad costeña, llevó las regiones a un conflicto armado que dominó el periodo 1981–88. Para rectificar los errores y buscar la pacificación de la región, el gobierno sandinista promovió un proceso hacia autonomía regional para la Costa Atlántica desde 1984. La Ley de Autonomía (Ley 28) fue aprobado en septiembre de 1987 por la Asamblea Nacional como culminación de un amplio procedimiento de consultas. La ley establece la nación multi-étnica y dos regiones autónomas – prácticamente la mitad de Nicaragua – donde se establecen regímenes autónomos por medio de elecciones. Se incluyen mecanismos para garantizar la participación de todos las étnias que habitan las regiones. La gran debilidad de la ley es la falta de reglamentación de la misma, que aun en 2000 no se ha logrado.

Las primeras elecciones de autoridades autónomas no se celebraron hasta febrero de 1990. Junto con la derrota de Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) a nivel nacional, se eligen los primeros Consejos Regionales, cada uno con 45 miembros¹. En los primeros Consejos Regionales (1990–94), el FSLN estaba en minoría en los dos, pero en mayoría combinado. A partir de 1994, la hegemonía en los dos consejos regionales esta manejado por el Partido Liberal Constitucionalista (PLC). En 2000, las fuerzas políticas principales en las regiones reflejan el pacto político que se ha conformado a nivel nacional entre PLC y FSLN.

Tabla 1: Composición de los Consejos Regionales Autónomos 1990–1998 (años de elección)

	Región Autónoma Atlántico Norte – RAAN			Región Autónoma Atlántico Sur – RAAS		
	1990	1994	1998	1990	1994	1998
FSLN	22	20	13	19	14	13
PLC	-	20	25	-	19	21
UNO	3	-	-	24	5	-
YATAMA	23	8	8	4	5	4
Otros	-	-	2	-	4	9
Total	48	48	48	47	47	47

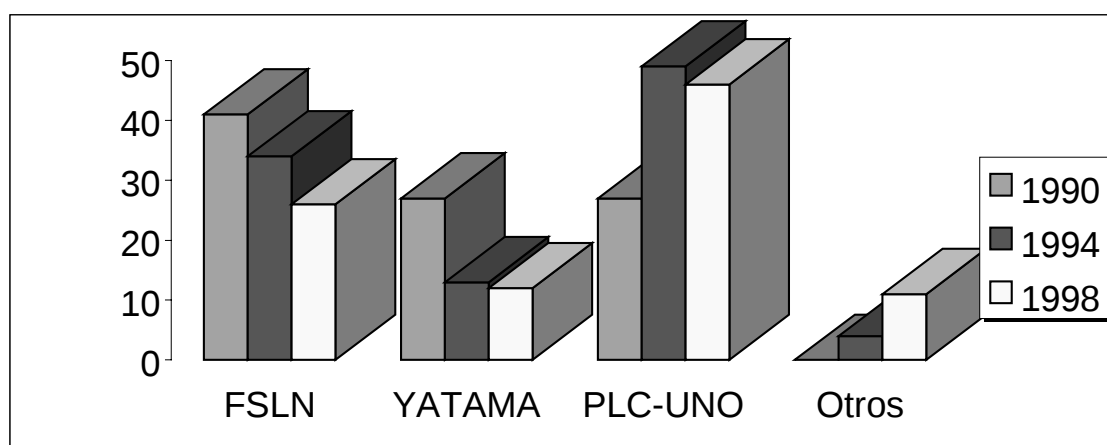
Los protagonistas del proceso de autonomía apenas participaron como candidatos en estas elecciones. Los Consejos Regionales se caracterizaron por un bajo nivel de manejo del concepto de auto-

¹ Adicionalmente, son miembros de los Consejos Regionales los diputados nacionales electos en cada región (3 en la RAAN, 2 en la RAAS)

nomía y por la polarización política. El gobierno central a partir de 1990, no dio importancia ninguna a la autonomía, mas bien puso obstáculos para el ejercicio de ella. Políticamente, resulto difícil conceptualizar el modelo parlamentaria en cual esta basado el régimen autónomo. En las dos regiones hubo una división de poderes entre los Consejos Regionales y los Coordinadores Regionales electo por los primeros. La importancia de un personaje presidencial y un gobierno autónomo resultó en el título extraoficial de *Gobernador* del coordinador regional. En vez de ejecutar las decisiones tomadas por los Consejos Regionales, los Gobiernos Regionales actuaban independientemente de la estructura superior (los Consejos Regionales) y se relacionaron directamente con los poderes del estado. Esto ha venido a debilitar el ejercicio de la autonomía. Los intereses partidarios prevalecen sobre los intereses regionales.

En 1996, fue electo popularmente por primera vez autoridades municipales en los 14 municipios de las regiones autónomas. Los municipios son los más extensos en superficie en el país, pero en densidad muy poco poblado. La demarcación territorial de estos municipios no concluyó hasta el mismo año electoral. Hasta 1996, las alcaldías – algunas de ellas formadas recientemente – fueron gobernados desde 1986 por alcaldes nombrados por el gobierno sandinista. A partir de 1990, cuando FSLN perdió la hegemonía política a nivel nacional, no hubo elecciones municipales en las regiones autónomas, sino solo elecciones regionales (por primera vez). Algunos alcaldes renunciaron voluntariamente para respetar el resultado electoral en su municipio, y las autoridades regionales intervinieron para establecer nuevas autoridades de facto según sus criterios. Para las elecciones en 1994, la demarcación territorial no había concluido. Durante el período 1990–96, la mayoría de los municipios sufrieron bajo régimen municipal débil, y con relaciones muy poco claras hacia las autoridades regionales. De los 14 municipios, 5 fueron ganado por el FSLN, 9 por el PLC. Los gobiernos centrales han mostrado muy bajo interés por afianzar los procesos de autonomía municipal. Destaca, en este sentido, que el gobierno central no realiza las transferencias del 3% del presupuesto del Estado a que lo obliga la Ley aunque, dicho sea de paso, esto perjudica al conjunto de los municipios del país y no sólo a los de la Costa Atlántica. Por decreto, el 50% de los ingresos generado por el estado de extracción de recursos naturales, será reinvertido por vía de los municipios. En las regiones autónomas, este reembolso está recibido por el Gobierno Regional que a su vez entrega 50% (25% del total) a sus respectivos municipios. Varios municipios, notablemente los mineros en la RAAN, no reciben estas transferencias del Gobierno Regional. De este modo las municipalidades han perdido una parte sustancial de sus ingresos sin que el gobierno central compense la pérdida con recursos alternativos. Hay, sin dudas, base de sostenibilidad para varios municipios, una vez que se aplica las leyes y decretos que formalmente regula estas actividades.

Representación combinado de consejales en los Consejos Regionales en RAAN y RAAS



Impresiona el bajo nivel de cultura cívica de las elites políticas regionales para usar de manera efectiva los espacios de la autonomía que, si bien son menores a lo deseado, en la práctica existen. No obstante, la crítica apunta sobre todo a la conducta de las instancias político partidarias. De hecho, en este nivel institucional se observa una clara preeminencia de los partidos políticos nacionales que, por su mismo origen, tienen un bajo compromiso con la autonomía. Suele acontecer que los candidatos que se postulan para cargos de representación política cuando son elegidos responden más a las estructuras partidarias nacionales que a los intereses de los ciudadanos que los han elegido. En este sentido, la falta de una tradición democrática y de mecanismos claros de rendición de cuentas refuerzan este fenómeno.

Un fenómeno no esperado del proceso de autonomía que afecta fuertemente la efectividad de las instituciones regionales y municipales es el exceso de rotación de los representantes electos. En el nivel regional ha habido un bajo nivel de repostulaciones lo que impide sostener la memoria histórica institucional y obliga a comenzar de nuevo con los procesos de capacitación. Otro tanto ocurre en el nivel municipal, aunque en este caso la explicación hay que buscarla más en el impedimento legal existente para la reelección de los alcaldes y concejales. En todo caso era de esperar que muchas ex autoridades regionales se postularan para los niveles municipales aprovechando así la experiencia política ganada, pero este fenómeno tampoco se observa con claridad.

No obstante lo aseverado, un fenómeno positivo inesperado --que puede valorarse como un resultado indirecto del programa-- es el fortalecimiento de la sociedad civil regional. Ha habido en el periodo un fortalecimiento de las universidades regionales, particularmente de la URACCAN, han surgido ONGs que prestan servicios a las instituciones públicas regionales y municipales y se ha reforzado una emergente "*inteligencia*" regional. Aunque esta está bastante decepcionada de la evolución del proceso autonómico en el nivel político, es evidente que las fuerzas que sostienen la autonomía se han hecho más fuertes y se reproducen en la red institucional de la sociedad civil regional.

1.3 La motivación de Asdi para iniciar el programa

El Gobierno de Suecia, por medio de su cuerpo diplomático en Centro América, mostró interés en las regiones atlánticas desde el inicio del conflicto en los años 1980 y como observadores en los primeros intentos de negociar entre el Gobierno sandinista y la organización militar MISURASATA en 1985. Una vez establecido la estructura de autonomía en 1990, Asdi exploró en 1992 las posibilidades de establecer un programa para fortalecer el proceso de autonomía y la democratización en las regiones autónomas. En diciembre de 1992, el Parlamento Sueco aprobó un programa de democratización para la Costa Atlántica de Nicaragua, incluyendo aporte al proceso electoral regional en 1994, apoyo institucional a las autoridades autónomas y apoyo jurídico para reglamentar la Ley de Autonomía (Ley 28) con SEK 20 millones. El objetivo fundamental del *Programa de Apoyo Institucional a los Consejos Regionales y las Administraciones Regionales de la Costa Atlántica* era contribuir al desarrollo y fortalecimiento de los recién creados Consejos Regionales y sus Administraciones y así facilitar sus esfuerzos para asumir las responsabilidades transferidas por la Ley de Autonomía y responder a las necesidades y esperanzas de la población costeña.

En abril de 1993, fue establecido un contenido mas concreto del programa, identificando los Consejos Regionales como contrapartes. Esto significa una legitimación de las instancias establecidas por la Ley 28 y refleja el deseo por parte de Asdi de trabajar con las instancias democráticamente electas. Durante 1993, Asdi financio con SEK 11 millones las preparaciones de las elecciones de Consejos Regionales en las regiones autónomas RAAN y RAAS por medio del Consejo Supremo Electoral. El restante de SEK 9 millones fue destinado a capacitación, asesoría e infraestructura.

Al firmar el convenio con duración de 30 meses en febrero de 1994 entre el Gobierno de Suecia y el Ministerio de Cooperación Externa, avalado por los Consejos Regionales de RAAN y RAAS, Suecia debidamente reconoció las autoridades autónomas como contrapartes. La actitud explícita de reconocer la autonomía no dio resonancia en la comunidad internacional, dado que el programa sigue como la única manifestación de relación bilateral con las autoridades autónomas.

Apoyo al fortalecimiento de la autonomía por parte de Asdi esta motivado por el deseo de implementar los acuerdos que no solamente terminó con una guerra de mucha destrucción y sufrimiento entre los costeños, sino que significa las posibilidades de autodeterminación negada hasta ahora para las regiones, por medio de una ley que a un lado esta muy avanzado en sus intenciones pero al otro lado muy débil por falta de reglamentación. Sin la capacidad técnica y financiera para implementar las aspiraciones de la autonomía, estos logros corrían el peligro de perderse, especialmente por falta de interés sustancial por parte de las autoridades nacionales.

1.4 Las dos fases del programa RAAN-ASDI-RAAS

1.4.1. Primera fase: 1994–1996

La primera fase del programa inició en febrero de 1994, simultáneamente con la celebración de las elecciones regionales con cuales culmina el convenio entre Asdi y el Consejo Supremo Electoral. La estructura del programa es poco común. Al no existir una institución que representa las autoridades regionales de ambas regiones, surgió la Oficina de Desarrollo de la Autonomía de la Costa Atlántica – ODACAN, con sede en Managua. Esta oficina representó una “embajada” costeña en Managua con representantes de ambas regiones, un punto de encuentro, con apoyo logístico y otras facilidades. Fue también un intento de hacer más visible la autonomía en la capital y servir como punto de comunicación permanente con instituciones en la capital, dado que en ese tiempo, la telecomunicación con las regiones fue muy débil. Físicamente, el programa se instaló junto con ODACAN. La coordinación del programa no fue definida como Asdi, sino como una entidad

compartida entre las autoridades regionales y Asdi, constituido por un coordinador y su asistente. Respondiendo por las autoridades regionales fue un Comité Coordinador formado por miembros de los dos Consejos Regionales. El primer Comité Coordinador fue seleccionado entre los consejales del periodo 1990–94 por estar en funciones hasta mayo de 1994. Por la marcada distribución política dentro estos consejos, se optó por una composición que reflejó los mismos Consejos Regionales: 1 miembro de FSLN y 1 miembro de YATAMA de RAAN, 1 miembro de UNO y 1 miembro de FSLN de RAAS. Junto con el coordinador del programa, este Comité Coordinador elaboró el primer plan operativo para el periodo marzo-septiembre de 1994. El plan operativo tiene que ser aprobado por Asdi para autorizar los desembolsos necesarios para financiar las actividades acordadas. Con apoyo del programa fueron preparadas las condiciones físicas para la función de ODACAN. El primer plan operativo puso mucho énfasis en capacitación a los nuevos miembros de los Consejos Regionales, electos en febrero de 1994. Además dominó actividades de divulgación y de infraestructura física. Por inconformidades en la RAAS sobre el componente de capacitación, se puede concluir que RAAN aprovechó en mejor medida que RAAS de la implementación del primer plan operativo.

Con los nuevos Consejos Regionales en función desde mayo de 1994, fue cambiada también la composición del Comité Coordinador. Entró el Partido Liberal Constitucionalista – PLC a los dos consejos con una fuerte presencia mayoritaria, desplazando en la RAAN a YATAMA como tercer fuerza y remplazando la hegemonía de UNO en la RAAS. Esta situación política resultó en una ampliación del Comité Coordinador, perdiendo así algo de su fuerza operativa. La contraparte en el programa se encuentra dividida políticamente la mayor parte del tiempo y esto no facilita la operatividad ni la estabilidad para planificación constructiva. Mientras el coordinador del programa tuvo un rol determinante en la formulación del primer plan operativo, el segundo requirió mas participación del Comité Coordinador. La culminación del segundo plan operativo en abril de 1995 coincide con la primera evaluación externa del programa². A partir de agosto de 1995, el programa asumió un carácter completamente nacional con la salida del coordinador del programa de origen extranjero. Al mismo tiempo salió de Asdi-Nicaragua el gran protagonista e iniciador del programa, Pierre Frühling. La comunicación dinámica entre la coordinación del programa y la embajada/ASDI sufrió con estos cambios. A finales de 1995, ASDI solicitó al Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) un estudio para justificar la continuación del programa con un plan para el periodo 1996-99. El informe de IIDH³ sale en febrero de 1996, pero no está considerado como respuesta a los términos de referencia. Como consecuencia, fue contratado Pierre Frühling para complementar el informe de IIDH y determinar a corto plazo la continuidad del programa, cuyo convenio terminó en junio de 1996. El convenio fue prolongado hasta julio de 1997 con la intención de hacer un trabajo más profundo en el entretiem po para preparar una segunda fase del programa. En víspera de las elecciones generales en octubre de 1996, el programa priorizó el apoyo a la demarcación territorial para determinar los municipios de la región que nunca habían participado en elecciones municipales. El aporte financiero para el año puente (1996-97) fue muy modesto (SEK 900,000, aproximadamente US\$ 100,000). A finales de 1996, se preparó la segunda fase de programa para ser iniciado en julio de 1997⁴.

² Ver informe de Gino Costa (1995) Analisis del Programa de apoyo Institucional a la Costa Atlantica de Nicaragua, con propuestas para el futuro

³ Ver informe de IIDH/CAPEL (1996) Diseño de un Plan Indicativo de Acción para el fortalecimiento de los Consejos y Administraciones Regionales de la Costa Atlántica de Nicaragua 1996-99

⁴ Ver informe de Pierre Frühling, Francesca Jessup y Mario Rosales (1996) Desarrollo Democrático en la Costa Atlántica de Nicaragua

1.4.2. Segunda fase: 1997–2000

La segunda fase del programa incluye adicionalmente a la continuación de apoyo institucional a los Consejos Regionales y sus administraciones, un importante componente para fortalecer el nivel municipal, recientemente electo en las regiones autónomas. También fue previsto apoyo para instrumentos de planificación y obras públicas y comunitarias. El programa fue ampliado a tres áreas principales: lo regional, lo municipal y lo comunitario. Fueron establecido cinco criterios centrales para asegurar el carácter democrático del programa: legitimidad, capacidad, transparencia, continuidad y sostenibilidad. Los objetivos estratégicos fueron identificados como 1) Institucionalidad y funcionamiento interno, 2) Delimitación de mandatos y desarrollo de mecanismos de articulación, 3) Legislación, tenencia de tierra y recursos naturales, 4) Iniciativas propias para el desarrollo socio-económico. Asdi mantuvo a los Consejos Regionales – representados por el Comité Coordinador – como contraparte en el programa al firmar un nuevo convenio con el Ministerio de Cooperación Externa por el período julio de 1997-diciembre de 2000. El instrumento principal del programa es el Plan Operativo Anual (POA) elaborado en cada región por su respectivo Comité Coordinador. El Comité Coordinador fue ampliado para incluir los jefes de bancada de cada partido o agrupación política en cada consejo regional, los Coordinadores de Gobiernos Regionales (llamados popularmente *Gobernadores*) y 2 alcaldes municipales de cada región. Para la fase 1997–2000, se precisa que ni la coordinación del programa ni las autoridades regionales se considera como implementadores de las actividades de los POA, sino que se contratan profesionales. También, la segunda fase contempla la inclusión de un equipo externo de monitoreo y asesoría para apoyar periódicamente la coordinación del programa.

Bajo los componentes de institucionalización y fortalecimiento interno, se desarrolla una gran cantidad de actividades dirigido a producir herramientas y sistemas para llenar vacillos y promover la transparencia en el manejo financiero y otros esfuerzos de superar ambigüedades en la administración regional y municipal, y sus relaciones con entidades del estado. El programa promueve la elaboración de reglamentos internos para los Consejos Regionales y Consejos Municipales, y estimula la creación de la asociación de alcaldes de las regiones autónomas, AMURACCAN. Por medio de asesores y seminarios, hay importantes avances en los procesos legislativos de la Ley de Pesca y Agricultura, la reglamentación de la Ley 28 y la Ley de Demarcación de Tierras Comunes. Las elecciones regionales en febrero de 1998 confirma una fuerte hegemonía en las dos regiones de PLC.

Durante la segunda fase, se fortalece también la coordinación del programa con más apoyo en el área financiero e administrativo. También, el programa abre sub-oficinas en las sedes regionales Bluefields y Bilwi. El bajo perfil y la identidad muy autóctono del programa y sus representantes ha generado un importante respeto por parte de las autoridades en las regiones. El programa ha logrado mantener su identificación a-política y así su calidad de poder mantener la confianza con las contrapartes que en varios momentos han representado posiciones políticas muy adversas y polarizados. Causado por fuertes polémicas internas en el Consejo Regional de la RAAN, este consejo queda estancado y como consecuencia, el programa suspendió las actividades previsto con las autoridades regionales de la RAAN.

A partir de noviembre de 1998, el equipo externo de monitoreo y asesoría, compuesto por 2 consultores internacionales y un consultor nacional (de la RAAS), inicia sus visitas semestrales con el objetivo de sugerir acciones para mejorar la implementación del programa y ajustes en el mismo. El equipo también produce informes trimestrales sobre la coyuntura política en las regiones

1.4.3. Logros y aportes 1994–2000

Desde 1994, el Proyecto RAAN-ASDI-RAAS ha contribuido de manera efectiva, observable y cuantificable al proceso de autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua, mediante un conjunto de actividades de capacitación, asistencia técnica, apoyo institucional y ayuda financiera, que han permitido a los Gobiernos y Consejos Regionales desarrollarse y operar.

No obstante, el proceso político nacional no ha sido propicio para la consolidación del proceso autonómico. Ninguno de los gobiernos nacionales existentes hasta la fecha ha apoyado decididamente la autonomía. Por el contrario, se han puesto diversas trabas y, últimamente, las principales fuerzas políticas y el gobierno nacional han intervenido para influir en los Consejos Regionales.

La débil cultura política costeña tampoco ayuda al fortalecimiento de los Gobiernos, Consejos Regionales. De hecho, los intereses personales o de grupo han sido a menudo más fuertes que la búsqueda del bien común en los momentos de tomar decisiones.

Frente a los rasgos centralistas y limitaciones de la política nacional y a la débil cultura cívica costeña, el proyecto se abre en 1996 hacia nuevos actores institucionales y sociales. Se comienza a trabajar con las municipalidades y se busca su mejor vínculo con la comunidad, mediante la realización de pequeñas obras de infraestructura.

Comparando con las intenciones del programa en 1994, se puede confirmar que se ha cumplido gran parte de los objetivos. Por otro lado, hay muchos factores externos de carácter político que complica la ejecución del programa. El programa constituye el apoyo a un proceso cuyos resultados cualitativos son de largo plazo. Un resumen de los logros más importantes desde 1994 debe incluir lo siguiente:

- Un determinante componente de capacitación a los miembros electos a los Consejos Regionales en el manejo de sus funciones democráticas, transparencia, y conocimiento de las leyes correspondientes
- Al combinar capacitaciones con las convocatorias a sesiones de los Consejos Regionales, se aseguró amplia participación y hizo posible financieramente las sesiones ordinarias de los Consejos Regionales
- El programa ha cumplido en gran medida de los 5 criterios establecidos para la segunda fase: legitimidad, capacidad, transparencia, continuidad y sostenibilidad
- Un determinante apoyo a la delimitación de los territorios municipales, lo que permitió la realización de las primeras elecciones municipales en 1996
- Apoyo técnico a las iniciativas para reglamentar la Ley de Autonomía (Ley 28)
- Apoyo técnico a las iniciativas para introducir la Ley de Propiedades Comunes
- Fortalecimiento de las comisiones de trabajo de los Consejos Regionales por medio de asesores
- Adquisición de equipos técnicos, de transporte e infraestructura para los Consejos Regionales
- Sistematización y modernización de sistemas administrativos y financieras en las regiones
- Establecimiento de Secretaría de Finanzas en la RAAS
- Reglamentos internos de los Consejos Regionales de RAAS y RAAN
- Auditoría externa por parte de la Contraloría de la República de los Consejos y Gobiernos Regionales
- Establecimiento de una oficina de enlace para las regiones en la capital, ODACAN

- La creación de la Asociación de Municipios de las Regiones Autónomas (AMURACCAN) y adquisición de su sede en la capital
- Fortalecimiento administrativo y desarrollo institucional en varios niveles para las 18 alcaldías
- Inicio de obras comunitarios participativas en coordinación con alcaldías, el programa y la población
- Mayor desarrollo de las instituciones de la sociedad civil costeña, a lo cual han contribuido indirectamente los procesos de capacitación realizados por el programa.
- Mayor fortaleza de las organizaciones de base y comunitarias, a lo que han contribuido también las actividades de capacitación realizadas en los niveles regionales y municipales por el programa.
- Es particularmente destacable la capacidad del equipo del proyecto para operar totalmente con personal local, manteniendo plenamente su credibilidad, efectividad e independencia. No obstante, hay una incompleta sistematización de los aprendizajes y metodologías del programa y una insuficiente difusión de sus resultados.
- Creación de Unidades Técnicas (UTE) en 5 municipios

Aunque el programa ha logrado más que anticipado, hay que destacar que los obstáculos encontrados son básicamente de carácter político, y tiene su raíz en la falta de coherencia y cooperación constructivo por parte del contraparte/beneficiario: los Consejos Regionales Autónomos. Sobre la primera fase existen evaluaciones y otras valoraciones externas de Gino Costa, Instituto interamericano de Derechos Humanos, Pierre Frühling, Francesca Jessup y Mario Rosales. En este informe concentramos nuestro esfuerzo en la segunda fase.

2. Análisis de los componentes del programa 1997–2000

2.1 Los componentes

Para la segunda fase, los objetivos de desarrollo fue *la creación de condiciones para el desarrollo democrático, económico y social en ambas regiones y así contribuir a unificación nacional con respeto a los derechos de los pueblos indígenas de la Costa, tanto como el mejorar los servicios y abrir nuevos espacios para los costeños en la sociedad nicaragüense en nivel municipal y regional*. Los ocho objetivos específicos se agrupan en tres categorías principales:

Nivel regional

- Contribuir al fortalecimiento institucional y funcionamiento interno de las estructuras administrativas de los Consejos y Coordinaciones regionales
- Contribuir a la delimitación de mandatos y desarrollo de mecanismos de articulación de los Consejos y Coordinaciones Regionales
- Contribuir a la legislación, la tenencia de la tierra y de los recursos naturales
- Promocionar iniciativas propias para el desarrollo socioeconómico de las Regiones Autónomas

Nivel municipal

- Contribuir al fortalecimiento institucional interno de las estructuras administrativas municipales
- Contribuir a la delimitación y desarrollo de mecanismos de articulación de las municipalidades
- Promocionar iniciativas propias para el desarrollo socioeconómico de las municipalidades

Nivel local

- Promover inversiones y obras comunitarias de infraestructura de carácter socioeconómico reforzando la participación ciudadana utilizando la metodología de microplanificación participativa del programa PRODEL

En cada nivel de impacto, corresponde importante iniciativas legislativas:

- **Nivel regional: La reglamentación de la Ley de Autonomía (Ley 28).** Esto ha sido una prioridad para los Consejos Regionales desde 1990. En julio 1993, los dos Consejos Regionales entregaron la propuesta elaborada a la presidencia que hasta la fecha no ha mostrado interés en promover la reglamentación. Los últimos años han sido dominado por la discusión de reglamentación o reforma de la Ley 28. En el transcurso del tiempo, varias nuevas leyes han sido promulgados que contradice los principios de los estatutos de la autonomía y que cierra los pasos para su reglamentación. La única opción parece ser reformar la Ley 28, con el peligro que se pierde en la Asamblea Nacional una conquista importante para los costeños⁵
- **Nivel municipal: Ley de demarcación municipal** que hizo posible las elecciones municipales en las regiones autónomas en 1996

⁵ Ver Felix González. Revisión y análisis a la propuesta de reglamento del estatuto de autonomía de las regiones de la Costa Atlántica, Managua: informe al Programa RAAN-ASDI-RAAS, agosto de 2000

- **Nivel comunal: Ley de Régimen de Propiedad Comunal** que se encuentra en su última fase de consultas y que pronto será presentado para aprobación en la Asamblea Nacional. El programa RAAN-ASDI-RAAS y el Proyecto Corredor Biológico del Banco Mundial han tenido influencia determinante en el proceso

Con el intento de evaluar y medir el impacto de estos objetivos durante el periodo julio de 1997-julio de 2000 con el enfoque de marco lógico, será medido cada uno de los ocho objetivos según su eficiencia, eficacia, impacto, relevancia, sostenibilidad y enfoque de género, tomando las siguientes características en consideración:

Tabla 2: Características del programa

1. Ubicación socioeconómica	La Ley de Autonomía en Nicaragua fue aprobado en 1987 y las primeras autoridades autónomas fueron electos en 1990. El Gobierno Central de Nicaragua no ha colaborado para implementar la autonomía, ni para reglamentar la misma ley. Los ingresos que generan las regiones benefician principalmente todavía el estado de Nicaragua, mientras las autoridades regionales carecen de suficientes presupuestos para su funcionamiento. La autonomía funciona con mucha ambigüedad, incluyendo inconsistencias en los diferentes niveles de estructuras regionales y sus relaciones con los municipios recién electos en 1996. La polarización y últimamente el pacto político entre los dos partidos políticos más dominantes en Nicaragua, se han reproducido en las regiones autónomas.
2. Grupo meta y beneficiarios directos	Nivel regional: Miembros de los Consejos Regionales en RAAN y RAAS y funcionarios de los Gobiernos Regionales Nivel municipal: Los Consejos Municipales en la RAAN y RAAS y las unidades técnicas de los municipios Nivel comunitario: Población de barrios y comunidades seleccionados para implementar obras comunitarias. Asesores, técnicos y capacitadores contratados por el programa
3. Organización institucional y la división de responsabilidades	La base formal del programa es un convenio bilateral firmado entre los gobiernos de Suecia y Nicaragua, avalado por los Consejos Regionales Autónomos quienes constituyen las contrapartes por medio de un Comité Coordinador en cada región autónoma. La coordinación del programa funciona como una entidad compartida que recibe financiamiento para planes operativos aprobados por los Comités Coordinadores y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo-Asdi. Los Comités Coordinador diseñan los planes operativos anuales en colaboración con la coordinación del programa. ASDI aprueba los planes operativos y desembolsa por medio de la coordinación del programa que asegura la implementación, contratación de servicios, etc. En la segunda fase, se ha contratado un equipo externo de monitoreo y asesoría.
4. Inicio del programa y proceso de planificación	El programa fue iniciado en 1993 con apoyo al proceso electoral en las regiones autónomas. A partir de 1994, se inició el componente de fortalecimiento institucional dirigido a las autoridades regionales con una duración de 30 meses. En 1996, este convenio fue prolongado hasta julio de 1997. Una segunda fase fue iniciada en 1997 con duración hasta diciembre de 2000. En esta fase se da más énfasis a los Consejos Municipales recién electos. Hubo evaluaciones externas en 1995 y 1996 del programa y informes del equipo externo de monitoreo y asesoría desde 1998. La presente evaluación está considerada como determinante para proponer una tercera fase y su contenido

2.2 Fortalecimiento a nivel regional

2.2.1. Primer objetivo: Contribuir al fortalecimiento institucional y funcionamiento interno de las estructuras administrativas de los Consejos y Coordinaciones regionales

En la propuesta consensuada entre el programa y el Comité Coordinador en 1997 sobre una segunda fase, se identifica la necesidad de facilitar el proceso de reglamento interno para los Consejos regionales, fortalecer las comisiones de trabajo claves de los Consejos Regionales, fortalecer Secretarías claves para las regiones y contribuir con infraestructura compartida. Esta propuesta refleja el deseo de continuar con los principales componentes de la primera fase (1994–97). El objetivo de fortalecimiento institucional, se aplica a nivel regional como a nivel municipal. En este sub-capítulo trataremos únicamente el nivel regional, volviendo al nivel municipal en el capítulo 3.3.1. El documento formula los siguientes objetivos de desarrollo:

- Aumentar el nivel de institucionalidad
- Obtener un mayor grado de capacidad para la gestión político-administrativo

Como actividades principales se identifica

- Facilitar el proceso para reformar el reglamento interno de cada Consejo Regional, para así consolidar el sistema autonómico, ofreciendo asesoramiento técnico-jurídico
- Fortalecer la capacidad de las comisiones de Recursos Naturales, Delimitación Territorial, Educación, y Autonomía por medio de acompañamiento, capacitación y asesoría
- Promover el establecimiento y fortalecer la capacidad de los cuerpos técnico-administrativos de los Gobiernos Regionales como Secretaría de Finanzas, Secretaría de Planificación, Secretaría de Recursos Naturales, Secretaría de Asuntos Municipales y Secretaría de Salud, por medio de asesoría puntual, capacitaciones y talleres temáticos, instalación de sistema contable y de control financiero, inversión en equipamiento
- Promover con financiamiento los planes e eventual construcción de infraestructuras compartidas entre los Consejos y Gobiernos regionales, como casa cívica en cada cabecera regional

En el Plan Operativo Anual (POA) de 1999, se identifica objetivos adicionales para beneficiar el Consejo Regional de la RAAN. Sin embargo, la participación de RAAN en el programa quedó suspendido durante todo el año de 1999 hasta en mayo de 2000 por los problemas políticas internas de las autoridades regionales de la RAAN. En el POA de 2000, se incluye también el objetivo de fortalecer la divulgación de los logros del proceso de autonomía y los resultados del programa en sí. El Equipo Externo de Monitoreo y Asesoría se preocupa en su segundo informe (julio-agosto de 1999) por el fuerte énfasis de este primer objetivo en el POA y por la falta de consideraciones estratégicas en la implementación de actividades. En general, se puede constatar que este objetivo ha sido lo dominante durante toda la segunda fase. Los logros substanciales de este objetivo tiene un peso importante para la valoración general de los logros de la segunda fase.

Tabla 3: Análisis de la implementación del primer objetivo

		Puntos
1. Eficiencia	- El programa ha implementado una gran cantidad de actividades que absorben mucha capacidad de la coordinación del programa - Los planes operativos anuales no han sido aprobados a tiempo, causando como efecto atrasos en los desembolsos - Hay un alto grado de cumplimiento de las actividades programadas	5
2. Eficacia	- El cumplimiento de las actividades depende en gran medida de la coherencia política y la voluntad de la contraparte - Por falta de funcionamiento del Consejo Regional de la RAAN durante gran parte del período, esta región ha beneficiado menos que RAAS - El programa ha logrado contratar instituciones y personas relevantes para implementar las actividades y ha logrado colaboración con entidades del estado como la Contraloría General de la República, Secretaría de la Presidencia, MIFIC, MARENA y el Ministerio de Trabajo	4
3. Impacto	- Las autoridades regionales presentan y defienden a partir de 1998 sus presupuestos en tiempo y forma ante el Ministerio de Finanzas - Definición de funciones y utilización más adecuada de los recursos humanos empleados en las estructuras regionales - Creación de Secretaría de Finanzas en la RAAS - Creación de Secretaría de Comunicación Social en la RAAS - Reglamentos internos en los dos Consejos Regionales - Implementación de sistemas computarizados de administración financiera - Realización de auditoría por parte de la Contraloría de la República en los Consejos Regionales y las Coordinaciones de Gobiernos Regionales, que son ejemplos únicos de transparencia institucional en el país - Promoción de importantes acuerdos ministeriales - Readecuación de los Comisiones de Trabajo del Consejo regional de la RAAN - Miembros electos y empleados de las estructuras regionales han sido capacitados	5
4. Relevancia	- Las actividades seleccionados por los Comités Coordinador son muy relevantes para responder al objetivo planteado - Por falta de reglamentación de la Ley de Autonomía, los instrumentos adquiridos sustituyen en importante medida la necesidad de normar las funciones de las autoridades regionales	5
5. Género	- Para este objetivo, el programa tiene escasa influencia para influir en la composición de género de los candidatos electos según prioridades de cada partido político o entidad política - Las organizaciones de mujeres de la región están en proceso de consolidar su autonomía fuera de partidos políticos y actualmente están centradas en acciones de desarrollo y capacitaciones en temas de género.	2

6. Sostenibilidad	• Depende de la voluntad de las autoridades regionales aplicar los instrumentos producidos por estas actividades del programa • Por falta de memoria institucional, los conocimientos adquiridos tiene la tendencia de perderse por la poca continuidad institucional y bajas postulaciones para la reelección por parte de las autoridades electas • Los instrumentos facilitados por las actividades implementadas, contribuyen en forma muy sustancial al ordenamiento y sistematización de los mecanismos financieros de las regiones • Se observa el peligro de no asumir efectivamente, por parte de las Coordinaciones Regionales, la implementación de las secretarías creadas • Se observa una tendencia a retroceder a las ambigüedades administrativas y financieras antiguas por influencias del poder central • Los reglamentos internos de los Consejos Regionales son un logro importante para institucionalizar el régimen autónomo y un paso inicial para normar la relación entre el Consejo Regional y la Coordinación del Gobierno Regional	3
--------------------------	--	----------

1: muy bajo – 5: muy alto

2.2.2. Segundo objetivo: Contribuir a la delimitación de mandatos y desarrollo de mecanismos de articulación de los Consejos y Coordinaciones Regionales

El plan 1997–2000, propone que el programa facilita acuerdos sobre áreas de competencia y que desarrollan mecanismos de coordinación entre las autoridades regionales y municipales. Sugieren también estimular la participación en consultas y toma de decisiones por parte de la población que también necesita mayor información sobre las gestiones de sus autoridades. En el documento, se define los objetivos de desarrollo como

- Concentrar delimitaciones operacionales de mandos y responsabilidades entre el nivel regional, municipal y las comunidades
- Lograr un mayor impacto de la gestión político-administrativo
- Avanzar hacia la inserción de las comunidades en la estructura autonómica

Estos objetivos de desarrollo se traducen a actividades como elaboración de convenios, de términos de referencia, desarrollar capacitación y talleres para los representantes de las autoridades regionales y municipales sobre sus facultades según las leyes respectivas, sesiones de planificación conjunta, cabildos abiertos, sondeos y divulgación profesional.

La relación entre este objetivo y el primero es muy estrecho. El objetivo entero debe ser considerado como impacto del primer objetivo.

Tabla 4: Análisis de la implementación del segundo objetivo

		Puntos
1. Eficiencia	- Este objetivo no es fácil de operativizar y depende en gran medida de la voluntad política de las autoridades regionales - Por no funcionar el Consejo Regional en la RAAN por una larga parte de esta segunda fase, no hubo mucho avance en esa región	2
2. Eficacia	- Para las funciones de los Consejos Regionales, la delimitación dependió de aprobación del reglamento interno de estos, lo que ocurrió en octubre de 1998 en RAAS y en mayo de 2000 en RAAN - Por depender de resoluciones en los Consejos Regionales, el objetivo no tuvo mucho éxito en la RAAN - En área de divulgación hubo muy poco avance	2
3. Impacto	- Existencia de términos de referencia y definición de cargos en las entidades regionales - Fueron creados modelos para secretarías de recursos naturales y de asuntos municipales en la RAAS - Los Consejos Regionales formularon sus criterios técnicos a favor de decisiones regionales	3
4. Relevancia	- Dadas las ambigüedades en las estructuras políticas-administrativas y las relaciones entre regiones y el nivel nacional, las delimitaciones de funciones son de gran importancia - Por los constantes intentos de manipular las tomas de decisión por parte de niveles políticos que no corresponden la delimitación, es de gran utilidad	4
5. Género	- Para este objetivo, no hay mención de medidas particulares para asegurar la equidad de género - Las actividades técnicas del objetivo se desarrolla con la composición de género existente en las entidades regionales	1
6. Sostenibilidad	- Depende de la voluntad de las autoridades de implementar y dar seguimiento a las estructuras sugeridas - Cualquier revisión de las estructuras en el futuro debe ser una responsabilidad asumida por las autoridades regionales	3

1: muy bajo – 5: muy alto

2.2.3. Tercer objetivo: Contribuir a la legislación, la tenencia de tierra y de los recursos naturales

El programa elaborado para la segunda fase define como objetivos de desarrollo los siguientes:

- Contribuir al establecimiento de un plataforma jurídico-normativo actualizada, más preciso y operacional
- Establecer los criterios para poder delimitar las tierras de diferentes categorías e impulsar la titulación
- Establecer normas y procedimientos precisos y transparentes respecto a permisos y concesiones para el aprovechamiento de los recursos naturales

Como actividades se proponen:

- Analizar la conveniencia de reglamentar o reformar la Ley de Autonomía (Ley 28)
- Apoyar a los Consejos Regionales para que los ante-proyectos de leyes (forestal, pesca, minas, carbonos, municipal, etc.) estén en armonía con la Ley de Autonomía

- Impulsar una nueva ley sobre tenencia de tierra en las regiones
- Basado en artículo 181 de la Constitución, insistir en que las autoridades regionales con su estatus como parte negociadora con MARENA y MEDE decide sobre concesiones y permisos de aprovechamiento de los recursos naturales
- Sistematizar y divulgar al nivel municipal y comunitario los contenidos de importante leyes para que la población se apropien y los defienden.

Tabla 5: Análisis de implementación del tercer objetivo

		Puntos
1. Eficiencia	• El programa facilitó una gran cantidad de talleres y sesiones para promover el avance legislativo	3
2. Eficacia	• Hay varios temas tratado en esta categoría que más bien se identifican con otros objetivos – especialmente el primer objetivo • Hay varios temas en el Plan Operativo Anual que corresponden al nivel municipal • Por depender del poder legislativo, no hubo avances sustanciales	2
3. Impacto	• Sobre los temas legislativos, se convocaron en sesiones conjuntas los dos Consejos Regionales • Establecimiento de criterios regionales para aprobar Ley de Propiedad Comunal • Asesoría de experto colombiano en aspectos de tierras comunales • Visita a Colombia por parte de Comisión de Tierras Comunales • Análisis profesional sobre la viabilidad de reglamentación de la Ley de Autonomía • Elaboración de pronunciamiento del Consejo Regional de RAAS sobre el propuesto Canal Seco • Los busos langosteros han sido incluido en la legislación laboral • Consejo Regional de la RAAN fungió como arbitro para delimitar los territorios mayangas y miskitus en municipio de Waspam • Auditoría sobre concesiones y permisos de aprovechamiento forestal en la RAAN realizado por la Contraloría de la República, reveló altos grados de corrupción en MARENA • Durante el período, ninguno de los procesos legislativos culminó en ley aprobado por la Asamblea Nacional	4
4. Relevancia	• Las actividades ponen atención en las legislaciones de mayor importancia para el futuro de la autonomía regional: la reglamentación de la Ley de Autonomía, Ley de Recursos Naturales y Ley de Régimen de Propiedad Comunal	4
5. Género	• En este objetivo no hay una estrategia de intervención con equidad de género y tampoco es evidente algún resultado indirectos	1
6. Sostenibilidad	• Contribuir a la formulación de leyes debe ser considerado como una actividad que contribuye en gran medida a la sostenibilidad, dado el carácter (semi-) permanente de la legislación • Las actividades son sostenibles por ser contribuciones a la estabilidad • Las autoridades electas tienen que velar por la implementación de las leyes	3

1: muy bajo – 5: muy alto

2.2.4. Cuarto objetivo: Promocionar iniciativas propias para el desarrollo socioeconómico de las Regiones Autónomas

El plan para la segunda fase elaboró los siguientes objetivos de desarrollo:

- Realizar un diagnóstico socio-económico a nivel regional que sirva como base para impulsar el desarrollo en cada región

Como actividades concretas fueron sugeridos:

Contribuir a elaborar un plan muy práctico y coherente que sugiere acciones concretas para impulsar desarrollo económico y social en las regiones, y apoyar en la formulación de proyectos y la implementación de un plan de desarrollo

En el POA 2000, parece que la idea de plan de desarrollo regional ha desaparecido de la agenda, y se concentra únicamente en el esfuerzo de explorar las posibilidades de vincularse con el CARICOM.

Tabla 6: Análisis de implementación del cuarto objetivo

		Puntos
1. Eficiencia	• Al parecer, no hubo iniciativas propias a nivel de las regiones en este período • Propuesta presentada por el Gobierno Regional de la RAAS se consideró inadecuado en términos de enfoque, metodología y costo elevado	1
2. Eficacia	• El objetivo es determinante para responder a las prioridades de desarrollo propias de las autoridades regionales. • El objetivo de elaborar Plan de Acción Regional no se materializó • El objetivo fue cambiado para incluir únicamente la exploración sobre participación en CARICOM	1
3. Impacto	• Diseño para construcción del Complejo de Consejo regional y Gobierno Regional en Bilwi, RAAN • Son preparados documentos para el Cumbre de Estocolmo • Hay iniciativas para explorar contactos con CARICOM	2
4. Relevancia	• La exploración de vinculación con CARICOM corresponde con las intenciones de la Ley de Autonomía	2
5. Género	• En este objetivo no se planteo trabajar con perspectiva de equidad de género	1
6. Sostenibilidad	• El componente trata simplemente apoyo a iniciativas propias de las autoridades regionales	3

1: muy bajo – 5: muy alto

2.3 Fortalecimiento municipal

A partir de su segunda fase, iniciada en 1996, el programa decide implementar actividades de apoyo dirigidas a las alcaldías costeñas. Las consideraciones tenidas en cuenta son las siguientes:

- El proceso de fortalecimiento de los Consejos y Coordinaciones Regionales se desarrolla con lentitud y los resultados esperados por la población son magros.
- Las alcaldías constituyen también una entidad de carácter autónomo, tanto por su naturaleza como por la legislación que las regula (Ley de Municipalidades).
- Las autoridades locales --alcaldes y concejales-- comienzan a ser electas directamente por la ciudadanía en la Costa Atlántica a partir de 1996.

- Las municipalidades son instituciones públicas más cercanas a los barrios y comunidades y prestan servicios como aseo, ordenamiento urbano, mantenimiento de calles y parques, acueductos, asistencia social y de obras de infraestructura.

La Ley de Municipios de Nicaragua establece que: *“Los Gobiernos Municipales tienen competencias en todas las materias que incidan en el desarrollo socio económico y en la conservación del ambiente y los recursos naturales de su circunscripción territorial. Tienen el deber y el derecho de resolver, bajo su responsabilidad, por sí o asociados, la prestación y gestión de todos los asuntos de la comunidad local...”*. La Ley agrega: *“Dentro de la capacidad administrativa, técnica y financiera, el Municipio deberá realizar todas las tareas relacionadas con la prestación de los servicios municipales... para el desarrollo de su población”* (Art. 6).

Las principales competencias municipales, según la Ley Municipal, son:

- Recolección, tratamiento y disposición de los desechos sólidos.
- Drenaje pluvial y eliminación de charcas.
- Construcción y mantenimiento de puestos y centros de salud; y promoción de campañas de higiene y salud preventiva en coordinación con otros organismos.
- Asegurar y controlar el funcionamiento de mercados, rastros y lavaderos públicos.
- Autorizar y registrar fierros, guías de transporte y cartas de venta de semovientes.
- Construir, mantener, concesionar y dictar normas de los cementerios públicos.
- Planificación del desarrollo urbano y rural, control del uso del suelo y de la aplicación de las normas de construcción.
- Construir y dar mantenimiento a calles, aceras, andenes, parques y plazas.
- Promover la cultura, el deporte y la recreación
- Proteger el patrimonio arqueológico, histórico y artístico preservando la identidad cultural.
- Construcción, mantenimiento y administración de bibliotecas.
- Impulsar la construcción y mantenimiento de campos y canchas deportivas.
- Prestación de los servicios de agua, alcantarillado sanitario y electricidad.
- Desarrollar, conservar y controlar el uso racional del medio ambiente.
- Participar con el MARENA en estudios de impacto ambiental de obras o proyectos.
- Impulsar y desarrollar de manera sostenible el turismo.
- Promover el respeto a los derechos humanos y los derechos de la mujer y la niñez.
- Constituir Comités Municipales de Emergencia en coordinación y con apoyo del Comité Nacional de Emergencia
- Desarrollar el transporte y las vías de comunicación.
- El Registro Civil de las personas es una dependencia administrativa municipal.

Para llevar a cabo todo lo anterior los Municipios pueden coordinarse o contratar con otras instituciones del Estado la prestación de servicios. También celebrar contratos u otorgar concesiones mediante licitaciones a privados para administrar los bienes o los establecimientos que posean.

Es necesario destacar que *la introducción del componente municipal es posible porque los Consejos Regionales, con fuerte apoyo del programa, logran establecer los límites municipales, posibilitando las elecciones municipales de*

1996. En las regiones atlánticas de Nicaragua existen 14 municipios --beneficiarios del programa-- y se agregan 4 adicionales, como sigue:

- 6 de la RAAN: Puerto Cabezas, Rosita, Siuna, Bonanza, Waspam y Prinzapolka.
- 8 de la RAAS: Bluefields, Corn Island, Kukra Hill, Laguna de Perlas, Desembocadura del Rio Grande, La Cruz del Rio Grande, Tortuguero y Paiwas.
- Otros 4 municipios --3 de los cuales pertenecen originalmente a las regiones pero que por razones administrativas no están ahora en ellas han recibido beneficios: Rama, Nueva Guinea, Muelle de los Bueyes--; además, El Ayote, de reciente creación..

Las municipalidades de las Regiones Atlántica de Nicaragua muestran muy diversos grados de potencialidad institucional. En los municipios cabeceras regionales, Puerto Cabezas y Bluefields, así como en las islas de Corn Island, se observa un mayor grado de fortaleza y los problemas y debilidades de su gestión no difieren, en lo sustancial, de muchas alcaldías del resto del país. Menor potencial muestran los 3 municipios del triángulo minero --Bonanza, Rosita u Siuna--. Este es también el caso de Waspam.

Los restantes municipios poseen rasgos de extrema ruralidad, están situados en lugares de difícil acceso y su base económica para generar recursos propios es casi inexistente. Afrontan, por tanto, dificultades mucho más severas para cumplir de manera adecuada con sus competencias y tareas de gobierno local a menos que reciban transferencias estables del Estado.

Las alcaldías en las cuales el proyecto desarrolla mayores actividades son aquellos en que existen condiciones institucionales básicas y en que las autoridades locales hacen expresa mención de interés en fortalecer la gestión municipal solicitando el apoyo del programa. En este sentido, se ha concentrado esfuerzos allí donde se pueden obtener resultados que generen “*efectos demostración*”, que permitan diseminar modelos efectivos de actuación municipal.

El programa interviene de modo integral en los municipios cabecera regional: Puerto Cabezas y Bluefields y también en la isla de Corn Island. Con una intervención con menos componentes están los municipios del triángulo minero: Rosita, Bonanza y Siuna. No obstante, en este último municipio ha habido dificultades ya que el Concejo Municipal no funciona adecuadamente. El programa interviene puntualmente en los otros municipios, cuyas condiciones organizacionales y de recursos son precarias.

Si bien en sus inicios el programa inicia actividades en los gobiernos locales realizando acciones a demanda de sus autoridades y en función de diagnósticos puntuales, progresivamente se va configurando una metodología que integra diversos componentes que, en su conjunto, dan forma a una intervención integral. Es destacable que el programa haya desarrollado un método apropiado que abarca tanto apoyo al Alcalde y Concejo; aspectos orgánicos, administrativos, de control y capacitación del personal; presupuesto, las finanzas y mejoramiento del recaudo; la planificación urbana y ambiental; la articulación y relaciones con barrios y comunidades; y la realización de obras y mejoramiento de servicios, con modalidades participativas.

2.3.1. La metodología de apoyo municipal del programa

Si bien en sus inicios el programa inicia actividades en las municipalidades desarrollando acciones por demanda directa de sus autoridades y en función de diagnósticos puntuales, progresivamente se va configurando una metodología que integra diversos componentes que, en su conjunto, dan forma a una intervención integral. Los principales elementos del método -- pese a no estar sistematizados en un documento único-- son identificables y cuentan con diversos componentes comple-

mentarios. Luego de un proceso de diagnóstico institucional y de diálogo con las autoridades municipales, se ponen en práctica todos o algunos de los siguientes componentes:

- *Capacitación de las autoridades, pasantías externas y reglamentación del funcionamiento del Concejo Municipal.* El proyecto ha realizado capacitaciones sistemáticas en legislación municipal, regional y nacional; gerencia pública y administración local. Complementariamente se han llevado a cabo pasantías e intercambios de experiencias de gestión municipal dentro y fuera de Nicaragua. También se ha reglamentado el funcionamiento de los Concejos Municipales.
- *Desarrollo organizacional, racionalización administrativa y capacitación de los recursos humanos municipales.* Sobre la base de un diagnóstico organizacional se establecen las tareas de los diversos departamentos, secciones, unidades municipales y de sus funcionarios. El resultado es un organigrama actualizado, un reglamento de operación interna, la especificación de las tareas de cada empleado o trabajador y la regularización de los contratos de trabajo aplicando la normativa del trabajo vigente. Se crea, además, una unidad o departamento de recursos humanos para dar continuidad al proceso de racionalización y se llevan a cabo acciones de capacitación para apoyar todo el proceso.
- *Mejoramiento de los ingresos y administración financiera municipal.* Se racionalizan los sistemas contables y de administración financiera y se fortalecen los sistemas de cobranza, mediante asistencia técnica y el aporte de computadoras y programas. En las alcaldías más grandes se implementan sistemas para lograr el cobro del impuesto a los bienes inmuebles (IBI) mediante el uso del programa SISCAT --software proporcionado por el Instituto Nacional de Fomento Municipal, INIFOM-- para organizar y/o actualizar el catastro de propiedades.
- *Apoyo a la planificación ambiental y urbana.* Aunque no es aún componente central de la intervención, el programa apoya procesos de auditoría ambiental y planificación urbana.
- *Implementación de pequeñas obras con participación de la comunidad.* Sobre la base del modelo PRODEL/Asdi, se ejecutan proyectos demostrativos de infraestructura determinados mediante métodos de microplanificación participativa. En conjunto con los habitantes de barrios y comunidades rurales se selecciona y ejecutan pequeñas obras de infraestructura con aportes compartidos: ASDI 80%, Municipalidad 15%; barrio o comunidad rural 5%. Sin embargo en el caso de INDEL, ya ha logrado cambios sustanciales que apuntan a la sostenibilidad de servicio con mayor éxito que PRODEL, en algunas experiencias el aporte comunal ha sobrepasado el 50%.
- *Desconcentración de la administración municipal y apoyo a cabildos.* El programa apoya a las municipalidades con mayores condiciones para crear delegaciones municipales --con un alcalde auxiliar y un equipo de apoyo mínimo-- en los centros poblados alejados, de modo de acercar la administración municipal y los servicios a las comunidades. También se estimula y apoya la realización de cabildos en los cuáles las autoridades municipales rinden cuentas y dialogan directamente con las organizaciones de base y vecinos.

Tabla 7: Principales actividades realizadas y número de municipios atendidos

a) Capacitación de autoridades y funcionarios municipales	18 municipios
b) Entrega de materiales y equipamiento básico	18 municipios
c) Reglamento para funcionamiento del Concejo Municipal	14 municipios
d) Capacitación de líderes locales	14 municipios
e) Pasantías para autoridades locales	8 municipios
f) Equipamiento y asesoría sistemas administrativo/contables	7 municipios
g) Auditorías contables	6 municipios
h) Organigramas orgánico funcionales	6 municipios
i) Regulación contratos de trabajos y gestión personal	6 municipios
j) Apoyo a procesos de planificación	6 municipios
k) Auditorías ambientales	6 municipios
l) Apoyo para la realización de cabildos	6 municipios
m) Sistemas catastrales y recaudo del IBI	2 municipios
n) Desconcentración de la administración municipal	2 municipios

Fuente: Programa RAAN-ASDI-RAAS

2.3.2. Quinto objetivo: Contribuir al fortalecimiento institucional y funcionamiento interno de las estructuras administrativas municipales

En el documento “Segunda Fase: Programa Apoyo Institucional RAAN-ASDI-RAAS”, de mayo de 1997, respecto del primer objetivo se establecen los siguientes campos de acción priorizados en el nivel municipal:

- Apoyar a los nuevos Concejos Municipales para que a corto plazo logren alcanzar una buena capacidad de gestión para el desarrollo del municipio.
- Contribuir a aumentar la capacidad técnico financiera en administraciones municipales seleccionadas, con el propósito de mejorar y ampliar los servicios brindados al público.

Los tipos de actividades sugeridos son talleres de capacitación; asesoramiento; adquisición de equipo básico; diagnóstico municipal; ejercicios de microplanificación.

Tabla 8: Análisis de implementación del quinto objetivo

		Puntos
1. Eficiencia	- Elaboración de una metodología integral de intervención municipal - Establecimiento de una red de instituciones de apoyo y de alianzas con otras instituciones públicas (Ministerio del Trabajo, INIFOM) y privadas que apoyan a municipios	5
2. Eficacia	- Sensibilización de las autoridades locales respecto de la importancia del fortalecimiento municipal, asegurando su apoyo y colaboración. - Inicio de un proceso de mejoramiento de los servicios y obras en los barrios y comunidades rurales. - Existencia de resultados medibles y mensurables	4
3. Impacto	- Capacitación de autoridades locales en legislación, gerencia y gestión en los 14 municipios más los 4 adicionales. Total 18 municipios. - Equipamiento básico para 18 municipios. - Desarrollo organizacional, racionalización administrativa y reglamentación interna en 6 municipios. - Capacitación de recursos humanos municipales en 14 municipios. - Mejor administración y control financiero municipal y mejoramiento de los sistemas de cobranza en 7 municipios. - Implementación del catastro y sistemas de cobro del impuesto a los bienes inmuebles, IBI, en 2 municipios cabeceras regionales. - Inicio de procesos de planificación urbana y ambiental en municipios cabeceras regionales y Corn Island - Desconcentración de la administración en 2 municipios cabeceras regionales (alcaldías auxiliares en comunidades). - Implementación de obras municipales con participación de la comunidad en 5 municipios.	5
4. Relevancia	- El componente fortalecimiento municipal tiene una alta relevancia y es condición básica para mejorar los servicios a la ciudadanía - El componente fortalecimiento municipal por sí sólo no asegura la mejor prestación de servicios municipales y la participación.	4
5. Género	No ha habido políticas específicas de género, pero sí efectos indirectos mediante la capacitación de recursos humanos municipales.	3
6. Sostenibilidad	- La sostenibilidad depende de la decisión de las nuevas autoridades municipales de continuar el proceso de fortalecimiento municipal. - La sostenibilidad depende de la continuidad del programa en los próximos años y del establecimiento de alianzas efectivas con otros programas de apoyo municipal (DANIDA; BID).	4

2.3.3. Sexto objetivo: Contribuir a la delimitación de mandatos y al desarrollo de mecanismo de articulación de las municipalidades.

En el documento “Segunda Fase: Programa Apoyo Institucional RAAN-ASDI-RAAS”, mayo de 1997, respecto del segundo objetivo se establecen los siguientes campos de acción priorizados:

- Facilitar el proceso para definir y consensuar las áreas de actividad/competencias exclusivas y compartidas en los niveles regional y municipal; así como apoyar los mecanismos de coordinación.

- Promover el proceso para lograr mecanismos de información y participación de las comunidades y la población en general.
- Estimular a las comunidades en sus esfuerzos para generar una mejor organización para que vuelvan a tener/ sigan teniendo representantes e interlocutores legítimos.
- Facilitar el proceso para iniciar una articulación y coordinación en las instancias del Gobierno Central presentes en las Regiones Autónomas.

Como actividades centrales, para cada uno de los campos de acción se propone, en el mismo orden:

- Conferencias; talleres; elaboración de acuerdos y convenios; elaboración de propuestas reglamentación Ley Autonomía y a reforma Ley de Municipios; ejercicios de planificación conjunta;
- Promover sesiones abiertas y cabildos periódicos; realizar consultas y sondeos sobre temas prioritarios; establecer rutinas para información y divulgación constante y de alta calidad.
- Sondeos, talleres de capacitación, asambleas de comunidades (ejecutados por ONGs locales y universidades costeñas).
- Talleres, creación de comisiones conjuntas.

Tabla 9: Análisis de implementación del sexto objetivo

		Puntos
1. Eficiencia	• Muy buena capacidad del equipo del proyecto para ejecutar, promover, facilitar realizar un vasto y amplio conjunto de actividades. • Recargo de tareas del personal permanente del proyecto, al realizar seguimiento a un número excesivo de proyectos y actividades. • Limitaciones del personal del proyecto para ordenar la información y sistematizar las experiencias y resultados obtenidos.	4
2. Eficacia	• No se logra delimitar mandatos y articular la gestión de los Gobiernos y Concejos Regionales con las Alcaldías Municipales por falta de voluntad política de los actores regionales. • El programa logra resultados importantes al apoyar la articulación de las Alcaldías con entidades del Estado central (INIFOM, MARENA, Min. Trabajo), entidades regionales (universidades, ONGs) y otros programas de cooperación internacional. • El programa muestra resultados efectivos en el mejoramiento de servicios y la construcción de obras con métodos participativos.	4

3. Impacto	• Adecuado funcionamiento de los Concejos Municipales y clara distribución de responsabilidad con los Alcaldes, mediante el uso de Reglamentos Internos de Funcionamiento en los 14 municipios • Buenas relaciones de trabajo y respeto político (pluralismo) entre los Alcaldes y sus Concejos en la mayor parte de municipios grandes, intermedios y pequeños. (Siuna, Waspam y Prizapolka con conflictos). • Apoyo a la creación, adquisición de sede central y funcionamiento de la Asociación de Municipios de la Costa Atlántica, AMURACAN, que permite una relación intermunicipal fluida. • Pasantías e intercambio de experiencias con otros municipios del país y de América Latina. • Alianzas y convenios institucionales de los municipios cabeceras regionales e intermedios para aprovechar los apoyos y recursos de entidades públicas, ONGs y proyectos de cooperación internacional. • Procesos de capacitación y consulta para incidir en formulación de leyes – pesca, minas, forestal, hidrocarburos, régimen tributario y de comunidades indígenas—canalizando opiniones de 6 municipios. • Realización de cabildos de información y consulta a la comunidad en 6 municipios. • Organización y funcionamiento de delegaciones municipales en las 2 cabeceras regionales, lo que permite una mejor atención del territorio y mejor articulación con las organizaciones de barrios y comunidades. • Creación de Unidades Técnicas Municipales (UTE) en 5 municipios para programar y coejecutar obras de infraestructura integrando los aportes de barrios y comunidades mediante la microplanificación participativa. • Capacitación de líderes locales en 14 municipios.	5
4. Relevancia	• La delimitación de mandatos y la articulación entre actores sociales tiene una alta relevancia ya que permite aunar esfuerzos, compartir recursos y asumir más responsablemente los procesos de desarrollo.	4
5. Género	• La creación de las UTE permite incorporar personal femenino en los cargos técnicos y a las mujeres en el trabajo con las comunidades.	5
6. Sostenibilidad	• La sostenibilidad futura depende en un alto porcentaje de la conducta y decisión de las autoridades municipales que asumen a inicios del 2.001. • La sostenibilidad del componente pequeños proyectos depende de la capacidad municipal para canalizar fondos propios y obtener recursos financieros adicionales de nuevas fuentes (FISE, PRODEMU, BID).	4

2.3.4. Séptimo objetivo: Promocionar iniciativas propias para el desarrollo socioeconómico de los municipios

En el documento “Segunda Fase: Programa Apoyo Institucional RAAN-ASDI-RAAS”, mayo de 1997, respecto del tercer objetivo se establece el siguiente campos de acción priorizado:

- Promover el uso de metodologías de micro-planificación para mejorar los servicios y ejecutar obras comunitarias.
- No se proponen actividades específicas.

Aunque la filosofía es adecuada, el objetivo propuesto es limitado ya que a partir de su sola aplicación parece difícil generar mecanismos sostenibles de desarrollo local y comunitario. No obstante, las urgencias y problemas locales y regionales necesitan de un mayor dinamismo económico y

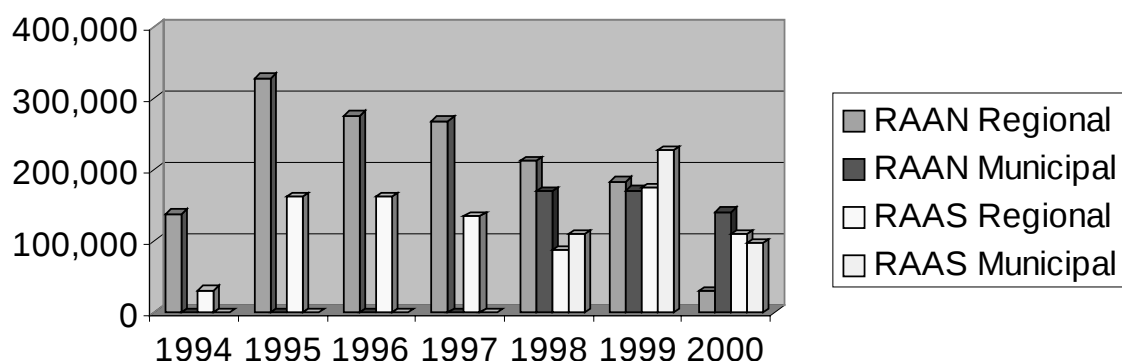
social. Este objetivo parece haber sido propuesto de manera limitada en la formulación inicial del proyecto. Los resultados son:

- Los municipios más grandes cuentan con algunos instrumentos de planificación ambiental, urbana y han realizado auditorías ambientales;
- Se ha introducido un método de planificación participativa que involucra a la comunidad en la selección, ejecución y mantenimiento de pequeñas obras de infraestructura.
- Las autoridades municipales de las alcaldías de mayor capacidad tienen conciencia de la necesidad de contar con planes de desarrollo de largo plazo.

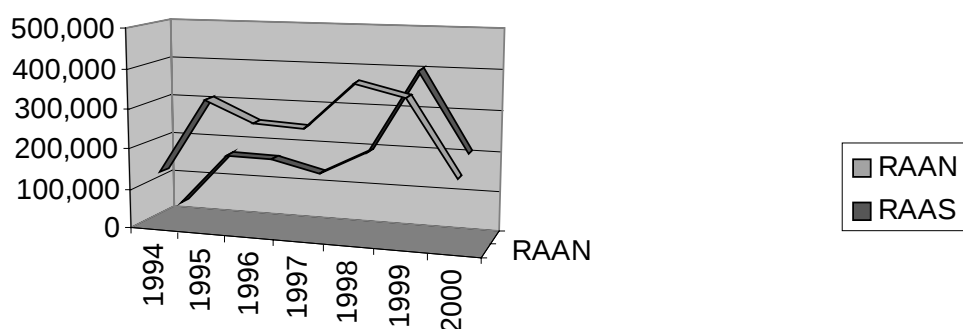
Tabla 10: Análisis de implementación del séptimo objetivo

		Puntos
1. Eficiencia	• Se ha apoyado iniciativas iniciales de los municipios grandes y uno mediano, para planificar su propio desarrollo lo que contribuye a la eficiencia de la gestión municipal. • Los métodos de planificación participativa utilizados son todavía insuficientes para desarrollar procesos efectivos de planificación del desarrollo con involucramiento de la comunidad. • La precaria base económica de los municipios pequeños hace poco factible impulsar procesos de desarrollo autosostenido, en el corto y mediano plazo. • La aplicación del objetivo ha sido retardada, debido al exceso de actividades que tiene el programa en su conjunto.	4
2. Eficacia	• No se ha logrado desatar procesos relevantes y autosostenidos de desarrollo socio económico a nivel municipal, aunque hay mejores condiciones en varios (cabeceras regionales y Corn Island).	3
3. Impacto	• Los municipios de Puerto Cabezas, Bluefields y Corn Island cuentan con ciertos instrumentos mínimos de planificación para orientar el desarrollo socioeconómico en su territorio • Existe conciencia en los municipios cabeceras regionales y en Corn Island acerca de la necesidad de planificar el desarrollo e incentivar nuevas iniciativas económicas y sociales. • Se ha introducido efectivos métodos de planificación participativa para la realización de pequeñas obras en 5 municipios.	4
4. Relevancia	• Muy alta relevancia potencial, por la posibilidad de desatar procesos de desarrollo autosostenidos generadores de empleo e ingresos. • Limitada relevancia real por la baja prioridad otorgada al tema y la falta de recursos disponibles públicos y privados.	
5. Género	• Efectos directos positivos en los proyectos de pequeñas obras con participación de la comunidad cuya unidad técnica ejecutora (UTE) prioriza la contratación de personal técnico femenino y cuya ejecución permite a las mujeres de las comunidades y barrios una alta participación.	5
6. Sostenibilidad	• Depende de las nuevas autoridades municipales, de la continuidad del proyecto y del inicio de nuevos programas de apoyo que aporten más recursos técnicos y financieros, como es el caso de la contribución a la iniciativa Traspaso de los Gobiernos Locales. • El componente "iniciativas socioeconómicas" del programa puede aportar mayor sostenibilidad al desarrollo municipal y a la autonomía, en la medida que afirma el proceso político y social sobre bases económicas propias permitiéndole generar sus propios recursos y reforzar así la autonomía.	4

Ejecución por año y categoría 1994-2000 (en US\$)



Contribución total RAAN-RAAS 1994-2000



2.4 Fortalecimiento Comunal

2.4.1 Octavo objetivo: Iniciativas para el desarrollo Socio-Económico

El programa no ha desarrollado un método para implementar actividades directamente con las comunidades a nivel local. Las iniciativas elaboradas han sido muy ligado al fortalecimiento municipal, estimulando la articulación con los comunitarios, organizados para ejecutar tareas compartidas. En el programa para una segunda fase, el nivel comunitario tampoco fue considerado como un área de impacto aparte, sino a nivel municipal. Como parte del objetivo de apoyar iniciativas propias para el desarrollo socio-económico, fue formulado la actividad de

- Promover el uso de metodologías de micro-planificación para poder mejorar los servicios y ejecutar obras comunitarias

Este esfuerzo se tradujo concretamente la aplicación del método PRODEL (Proyectos de Desarrollo Local) que ha tenido cierto éxito en otros municipios del país, a un programa llamada INDEL (Iniciativas de Desarrollo Local).

Tabla 11: Análisis de implementación del octavo objetivo

1. Eficiencia	- Se ejecutó proyectos con costos tripartitos (programa, municipalidades y comunidad) con tendencia a aumentar el aporte municipal y comunal y disminuir la inversión de cooperante. - El traslado de metodología PRODEL a INDEL no se encuentra totalmente adecuada a la región, por ejemplo la organización comunitaria y tipos de proyecto adecuados para comunidades rural y urbano.	3
2. Eficacia	- Los proyectos comunitarios fueron iniciados hasta la mitad de 2000 y no se prestan todavía a evaluar su eficacia - La metodología de planificación INDEL ha sido tomado en cuenta para el diseño nuevos programas (BID y DANIDA).	3
3. Impacto	- Las cinco municipalidades tienen experiencia en la formación de Unidades Técnicas Ejecutoras para ejecutar trabajos comunitarios. - Se estableció una estrategia de acercamiento de la municipalidad con las comunidades urbanas o comunidades cercanas a las cabeceras municipales a través del modelo de planificación participativa, INDEL. - Una alcaldía desarrollo la capacidad de aplicar una estrategia de ejecutar proyectos productivos en comunidades rurales usando los principios de la planificación participativa. - En las comunidades donde se ejecutó proyectos se experimento la formación de comités. - Por ser implementados muy recientemente, el impacto de los proyectos comunitarios debe ser tema para futura evaluación	3
4. Relevancia	- En términos de ser la primera experiencia desarrollada a nivel de municipios, este objetivo ha sido relevante para desarrollar capacidades municipales en planificación, ejecución y evaluación de proyectos con participación comunitaria. También la visión de adecuar la metodología, sobre la base de evaluación del modelo. - Los proyectos en si son relevantes para la comunidad, ya que no existía organismos previos que se interesaran en satisfacer necesidades de infraestructura de la comunidad y donde la comunidad tuviera una participación activa. - Los proyectos comunitarios son relevante hasta el momento, sin embargo la introducción de nuevos cooperantes como BID y DANIDA es posible que cambia la relevancia en el aspecto financiero pero a cambio se mantiene la metodología INDEL.	4
5. Género	- En los proyectos INDEL, se tuvo como estrategia de intervención comunitaria, la participación de 50% mujeres y 50% hombres, lo cual según los entrevistados hubo más participación de mujeres tanto en la toma de decisiones en el tipo de proyecto, planificación y eventualmente en la ejecución de proyectos. - En la contratación de personal técnico tuvo mayor relevancia la participación de mujeres sin embargo no se consideró la adecuación cultural de la población costeña	5

6. Sostenibilidad	• La sostenibilidad de impacto alta en el sentido que hay una metodología ya conocida y utilizada por las municipalidades (INDEL), hay recursos humanos ya formados dentro de las municipalidades, es decir la sostenibilidad institucional es alta, ya que, las municipalidades pueden acceder a fondos provenientes de otros donantes y con los recursos propios de la municipalidad se puede seguir realizando obras comunitarias. • La sostenibilidad de servicio según el modelo PRODEL no es bajo ya que la mayor parte de financiamiento proviene de fondos externos, el recurso municipal y comunitario es de 20% del costo total de proyecto. • En algunas experiencias ya desarrolladas con metodología INDEL, indican que la sostenibilidad de servicio sobrepasa el 50%, por ejemplo, el aporte comunitario fue la mano de obra, el material local y el terreno.	4
--------------------------	--	----------

5: muy alto, 1 muy bajo

2.4.2. Proyecto de Consejo de Ancianos

Como un ejemplo de intentar implementar actividades directamente a nivel comunitario, vale la pena deducir algunas lecciones de la cooperación con el Consejo de Ancianos. Tradicionalmente, las comunidades miskitas considera a los Consejos de Ancianos como una autoridad normativa, de justicia y moral a nivel comunitario. Durante la guerra del los 1980s, gran parte de la población miskita se encontró como refugiados en Honduras. Se crearon su Consejo de Ancianos para esta gran “comunidad” y se constituyó como una instancia importante que pudo moverse en los campamentos militares y los campamentos de refugiados. Al regresar a sus comunidades en Nicaragua al terminar la guerra, esta superestructura tradicional se estableció como una organización a nivel regional. Descontento con YATAMA que no logró convertirse a una organización de las comunidades, los ancianos tomaron el reto de velar por la reintegración y la reconciliación a nivel comunitario. La mayor parte de los cuadros militares de YATAMA se dedicaron a la política y YATAMA ya es un partido político. Basado en los estatutos de YATAMA, el Consejo de Ancianos hizo uso de su facultad de convocar la asamblea general de YATAMA, lo que ocurrió por primera vez en tiempos de paz en mayo de 1993. El Consejo de Ancianos representa un programa aprobado por 389 comunidades miskitas y mayangas. Durante una visita a la región, el embajador sueco se reunió con la cúpula del Consejo de Ancianos, y posteriormente la embajada recibió una propuesta de un proyecto, solicitando su financiamiento. El proyecto presentado no coincide con los objetivos del programa RAAN-ASDI-RAAS y por consiguiente tuvo algunas consecuencias que no son positivas para el programa.

Mediante la revisión del proyecto se puede tener las siguientes conclusiones:

- El proyecto y plan de trabajo presentado por la organización no llena con los requisitos técnicos, en términos de la elaboración de proyectos con metodología de marco lógico, por ejemplo; no hay mucha claridad sobre los objetivos, ni los resultados que se pretende, los perfiles de los participantes y sobre todo la metodología planteada no evidencia la participación de los ancianos en las capacitaciones y traslado de conocimiento ancestral a los participantes.
- Los temas abordados en las capacitaciones son muy generales y no cuenta con un enfoque multicultural o intercultural y tienen poca relación para el fortalecimiento de la autonomía.

La organización ejecutora tiene una actitud radical y confrontativa frente a las solicitudes del programa para la entrega de liquidación de cuentas, planes de trabajo y entrega de informes, aduciendo su relación directa con la embajada como donante y por ello rechazan y desconocen al programa como el ente responsable de la administración de fondos. Muestra claramente el desconocimiento de las condiciones para ser contraparte en proyectos de desarrollo. Otra debilidad

es la entrega de financiamiento al Consejo de Ancianos sin el respaldo de un convenio de cooperación que claramente estipula las condiciones. El Consejo de Ancianos se hace representar por su asesor legal, y no es muy claro quien se encarga de la implementación del proyecto.

Lecciones aprendidas. El programa debe mantener la estructura acordada para otorgar financiamiento a proyectos aprobados por el Comité Coordinador. La introducción de proyectos por otras vías confunde la estructura establecida, atenta contra la integridad ganado con mucho esfuerzo entre la coordinación de programa y el Comité Coordinador. No hay rutinas claras sobre el manejo de proyectos fuera del Plan Operativo Anual. La coordinación del programa siente que dicha iniciativa viene desde la instancia superior (la embajada), y la propuesta no ha sido suficientemente analizado. La experiencia muestra la diferencia en calidad entre proyectos bien analizados y consensuados entre las partes, y iniciativas de carácter más espontáneos. Al no convencer al representante local de la conveniencia de apoyo a este proyecto, se produjo una relación negativa entre este y el ejecutor del proyecto. Dado que esto es un ejemplo único, sirve bien como señalamiento para evitar similares situaciones en el futuro.

Recomendaciones

- Establecer un acuerdo consistente entre la embajada y el programa sobre procedimientos y los mecanismos de solicitud y aprobación de proyectos cuando éstos se ubican fuera del POA aprobado.
- Establecer un fondo flexible aparte con cual el programa puede responder ágilmente a iniciativas de la sociedad civil que tiene un valor complementario y puntual a los objetivos del programa.
- Siempre celebrar convenios con cualquier contraparte que no ha firmado el POA con el propósito de establecer líneas claras de comunicación y de responsabilidades
- Cuando se trata apoyos a estructuras locales, será ventajoso que el apoyo se canaliza por medio de las municipalidades, o que por lo menos han sido consultado con estas autoridades, para evitar contradicciones
- Considerar la canalización de aporte a la sociedad civil por medio de ONGs nacionales o internacionales (ejemplo Diakonia) para no perder la importante identificación del programa como cooperación bilateral.

2.5 Equidad de género

Los términos de referencia para esta evaluación incluye también la consideración de la perspectiva de género en el programa y en una posible nueva fase del programa. En este contexto, se presenta aspectos relacionados con equidad de género, en cuatro niveles: 1) nivel general en el proceso de autonomía, 2) nivel de contraparte del programa RAAN-ASDI-RAAS, 3) nivel comunitario, mediante el proyecto INDEL, y 4) nivel de la coordinación del programa.

En el contexto general del proceso de autonomía la participación de las mujeres se ha incrementado. Las personas entrevistadas expresan que este proceso incluye varios de los logros macro como:

- La participación de mujeres en los partidos. Este ha sido el producto de acuerdos y negociaciones logrado durante la revolución, proceso que además sensibilizó mucho a los hombres sobre la necesidad de tomar en cuenta a la mujer. Sin embargo, aún no hay un entendimiento muy claro de su significado real y de la aplicación del enfoque de género en la vida política y en el ámbito de desarrollo.

- La Universidad de URACCAN cuenta con un Diplomado en Género, especialmente para capacitar a hombres y mujeres de la costa. Varias de las personas capacitadas participan como concejales en algunas alcaldías, tal el caso de Puerto Cabezas y Siuna.
- En la mayoría de municipios visitados, hay por lo menos una organización de mujeres que realiza trabajo de desarrollo, como la lucha contra la violencia intrafamiliar y los derechos humanos. Una de las características de estas organizaciones es que en la mayoría de casos son multiculturales.
- La presencia de cooperantes y programas que contemplan su trabajo con enfoque de género como el PRODEMU, y tiene claramente definida una estrategia para fortalecer el trabajo con grupos de mujeres.

A nivel de las autoridades regionales y municipales:

A nivel del Consejo Regional, la participación política de la mujer es limitada, debido a que el proceso de selección de los concejales se realiza vía los partidos políticos; no obstante, los partidos contemplan la participación de las mujeres con una cuota del 30% (FSLN). Con estos lineamientos, el primer Consejo Regional mantuvo este criterio, pero en el segundo hubo una disminución quedando únicamente 5 mujeres. Actualmente se ha logrado un aumento del 15% o 7 mujeres. Sin embargo, aún con esta tendencia la participación de las mujeres no es estable debido a que la forma de participación se enmarca en la decisión partidista. Además, debido al proceso político actual, el aspecto de equidad de género está tomando poca importancia en el marco interno de los partidos.

En cuanto a la implementación del artículo 23 y numeral 14⁶ de la ley 28, aún no se ha definido ninguna estrategia sobre este punto. Además, por ahora los Consejos Regionales han tenido problemas internos, y no han tomado acciones sobre el particular. Sin embargo, si se ha apoyado el trabajo de la comisión de salud, el cual está representado por mujeres.

En términos cuantitativos se puede decir que a nivel municipal hay participación de la mujer, pues ocupan cargos de vice-alcaldesa, secretarías y concejales. El nivel de participación activa en la toma de decisión es variable. A este respecto los hombres identifican dos aspectos relevantes en la participación de la mujer, por ejemplo el que jueguen un rol de conciliación en las discusiones de trabajo y participen en la identificación de prioridades de los proyectos comunales en el proyecto INDEL. Estos elementos se relacionan con la satisfacción de necesidades prácticas, y se asocian al rol de la mujer en el cuidado de la familia. Esto hace que surja la identificación de necesidades.

En otras experiencias se valora la participación del hombre con iguales características entre ambos sexos. La participación política de mujeres y hombres en el Consejo Regional y la corporación municipal no asegura una participación representativa y de liderazgo en los puestos de elección debido a que la decisión se concentra en la cúpula del partido. Sin embargo se han hecho esfuerzos en organizaciones de mujeres para respaldar a líderes femeninas internamente dentro de los partidos políticos, para poder participar en elecciones populares, como el caso de Siuna.

En los proyectos INDEL, se tuvo como estrategia de intervención comunitaria, la participación del 50% de mujeres y del 50% de hombres, lo cual según los entrevistados significó más participación de mujeres tanto en la toma de decisiones del tipo de proyecto, como en la planificación y eventualmente en la ejecución de los proyectos. En los barrios donde se ejecutan proyectos INDEL, se

⁶ Promover la integración, desarrollo y participación de la mujer en todos los aspectos de la vida política, social, cultural y económica de la región.

conformaron comités de barrios en los cuales existe la participación de hombres y mujeres, y se han organizado para tener actividades de operación y mantenimiento de los sistemas construidos.

A nivel de la coordinación del programa, se encontró lo siguiente:

- El programa como tal no cuenta con una estrategia de equidad de género, y por ello es difícil evaluar resultados directos, sin embargo es importante señalar que el programa ha tenido la iniciativa de implementar algunas acciones que conlleven a la equidad de género, y que han sido implementadas durante este año.
- El programa ha contribuido en la selección y licitación de puestos de trabajo orientados a brindar mayor oportunidad a la mujer, sobre todo en puestos de trabajo que tradicionalmente son espacios para hombres como la ingeniería civil. Del personal que labora en 6 unidades técnicas a nivel municipal, el 50% son mujeres. Asimismo, en la conformación global de las unidades técnicas en los municipios, se mantiene la tendencia de 50% mujeres y 50% hombres. Adicionalmente, la promotoría es realizada en todos los municipios por mujeres, espacio que tradicionalmente ha sido ejercido por ellas.
- En el modelo de microplanificación INDEL, el programa propuso una participación del 50% de mujeres. Este modelo tuvo resultados positivos ya que sobrepasó la meta propuesta. Estos resultados están relacionado directamente con la satisfacción de las necesidades prácticas de las mujeres, y con las necesidades reales de la familia y la comunidad.

A pesar de que el personal del programa, no ha tenido oportunidades de capacitación para incorporar la equidad de género en sus instrumentos de trabajo, se puede afirmar que hay logros positivos para la participación de mujeres y hombres en acciones que satisfagan las necesidades prácticas. Se puede aseverar, asimismo, que con un mejor entendimiento de la temática podrían también realizar acciones innovadoras a nivel de las necesidades estratégicas (consejos regionales y consejos municipales). Además, por la característica de la conformación del equipo, es decir con personal de origen costeño, esto es un factor positivo para un enfoque culturalmente adecuado y sensible a la situación de etnia y multiculturalidad.

Recomendaciones:

- Se recomienda que el proyecto defina actividades específicas a nivel regional y municipal, para sensibilizar a las autoridades en aspectos relacionados con la equidad de género, como una herramienta de trabajo, y no únicamente con la participación numérica de hombres y mujeres.
- Se recomienda apoyar la sistematización de los contenidos y enfoques de equidad de género, desde las comunidades rurales y la cultura, a fin de contar con una herramienta culturalmente adecuada y con un enfoque multicultural. Este ejercicio puede ser trabajado con la URACCAN y con las comisiones de trabajo que tiene el consejo regional.
- Se sugiere capacitar al equipo del programa en equidad de género en la preparación de herramientas para trabajar con sus contrapartes locales en el enfoque de este tema.
- La elaboración de la siguiente fase del proyecto se recomienda que sea desde la perspectiva de equidad de género a fin de asegurar una serie de actividades concretas relacionadas con este tema.
- Promover intercambios con organizaciones que realizan trabajos con equidad de género a nivel de las necesidades prácticas y las de tipo estratégico.

En el Anexo 6 se presenta una propuesta de indicadores de equidad de género, que pueden ser utilizados en la elaboración de la siguiente fase del programa.

Ejecución de proyecto INDEL en Corn Island

3. La coordinación del programa

La organización y estructura de operación del programa es bastante simple y liviana y, de hecho, utiliza menos del 10% de los recursos del programa. En Managua funciona una oficina donde está la sede central y trabaja el Coordinador, contando con un equipo de apoyo conformado por un contable, secretaria y auxiliar. Esta está equipada de varias computadoras y sus periféricos, mobiliario y dispone de un vehículo. En cada región funciona también una oficina ejecutora donde se ubica el coordinador regional, que cuenta con al apoyo de un par de oficiales administrativos. En la RAAN hay un vehículo al servicio del proyecto, no así en la RAAS donde el obligado acceso pluviométrico a la mayor parte de las municipalidades hace innecesario este recurso.

La mayor parte de la operación del proyecto se hace mediante sub-contrataciones distinguiéndose varias opciones:

- Contratación de instituciones académicas, ONGs o empresas privadas para la ejecución de actividades de asistencia técnica o capacitación, con preferencia por aquellas que son de las regiones costeras o que tienen una fuerte implantación en ellas.
- Acuerdos de cooperación con instituciones de las regiones --en particular las dos universidades-- o con otros programas de cooperación y entidades públicas para llevar a cabo actividades financiadas y ejecutadas en forma conjunta. Es el caso del Ministerio del Trabajo (normalización de contratos de personal), el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, INIFOM (sistemas y programas de administración de catastros, SISCAT).
- Contratación de consultores privados o personal especializado por plazos limitados contra resultados pactados. De preferencia este personal es reclutado en las regiones pero también es identificado y trasladado desde Managua y otros puntos del país, cuando es el caso.

Con esta modalidad el programa busca reducir los costos fijos de operación y administración sosteniéndose en una estructura liviana, ágil y no burocrática. También se persigue fortalecer las instituciones locales.

En este capítulo, se analiza la funcionalidad de la coordinación del programa actual, opinando sobre su estructura y su conveniencia para una nueva etapa del programa. Estas consideraciones se aplican para analizar las relaciones entre la oficina de coordinación del programa, la contraparte nacional, las autoridades suecas y el equipo externo de monitoreo y asesoría. Aquí se consideran ajustes para responder a las recomendaciones solicitadas a esta misión de evaluación para una tercera fase. En esta perspectiva se propone también una mejor coordinación con otros programas internacionales implementados en las regiones. Consideramos que ajustes en la coordinación del programa condicionan las propuestas para una tercera fase.

3.1 La oficina de coordinación

3.1.1 Evaluación

- La oficina en Managua tiene una composición adecuada, aunque a veces se siente sobrecargado
- La solución de una sub-oficina en cada región funciona bien y debe ser fortalecido
- La oficina ha asumido muchas funciones que al iniciar el programa quedaron más claramente con ODACAN

- El programa ha perdido su calidad de informar al público sobre las actividades implementadas. Recientemente ha sido establecido una página web, y pronto saldrá una revista informativa sobre el programa
- Falta ordenamiento de la memoria institucional del programa
- La identidad de la oficina desde el inicio fue basado en un concepto teórico de una entidad ejecutivo compartido entre Asdi y las autoridades regionales. No fue considerado en representación de ninguno de los dos. Actualmente, Asdi/La Embajada es de la opinión que no hay duda sobre la identidad del programa, manifestando claramente que el programa es de Asdi y la identidad de la oficina del programa es igual. Esta opinión contrasta con las opiniones del Equipo Externo de Monitoreo y Asesoría, que mantiene que la oficina “no representa a Asdi, sino constituye un recurso facilitador para la implementación del Programa y un enlace entre los Comités Coordinadores y Asdi”⁷. Esta misión evaluadora es de la opinión que la oficina de coordinación debe ser identificado más directamente con Asdi, y no seguir con la identificación construida.
- El programa tiene un personal nacional – en gran medida costeña – que ha logrado un importante espacio de especialidad y respeto entre las distintas entidades políticas en las regiones
- La oficina de coordinación absorbe una parte muy modesto del presupuesto destinado al proyecto. Con una lógica de distribución del presupuesto de 80% a las regiones y 20% a la coordinación, no se resuelve los altos costos involucrados para hacer posible las reuniones con los Comités Coordinador que ya son numerosos (15 personas en total) y cuyo movilización viene como gastos adicionales a la coordinación. Una parte considerable del presupuesto para coordinación se gasta en boletos aéreos, un indicador importante a tomar en cuenta

3.1.2. Recomendaciones

- Asdi debe valorar la competencia muy especial que tiene esta oficina, y en vez de aplicar una política de austeridad, debe analizar el valor que representa el equipo y el retroceso que implicará la salida de miembros del equipo por recibir ofertas mas atractivas de otras organizaciones
- Hay necesidad de analizar la capacidad de la oficina de coordinación en relación con las tareas que pretende implementar en la tercera fase. Es necesario hacer una evaluación de los términos de referencia de cada miembro de la coordinación y compararlos con las tareas que realmente empeñan cada uno.
- En una tercera fase, la coordinación del programa debe ser menos protagónica y ajustar las actividades a niveles más compatibles con la capacidad humana y financiera del programa. Las oficinas regionales deben ser fortalecidos para dar el seguimiento y acompañamiento principal a los beneficiarios y contrapartes.
- El programa necesita mejorar su capacidad de planificación para incluir las posibilidades de participar en capacitaciones, visitas de intercambio, etc. por parte de su personal
- La oficina de coordinación debe retomar el reto de informar sobre el programa al público, sistematizar la documentación abundante que existe y hacerlo más accesible para el público

⁷ Informe del Equipo Externo de Monitoreo y Asesoría, enero de 1999, pp. 29–30

3.2 Los comités coordinadores

3.2.1. Evaluación

- Los comités coordinadores han llegado a ser tan amplio que no responden a la tarea operativa de elaborar los Planes Operativos. Representan ahora directamente las autoridades regionales, e incluso algunas municipales.
- En la práctica, cada miembro tiene derecho a veto, lo que no refleja un comité armónico con deseos a llegar a consenso como fue la intención inicial. Se ha convertido a otra arena para expresar las posiciones de los partidos políticos
- El costo para mantener las funciones del Comité Coordinador es muy alto, especialmente comparado con la contribución que este da al programa.

3.2.2. Recomendaciones

- El Comité Coordinador debe continuar como representante de la contraparte local en el programa
- El Comité Coordinador debe constituirse como una instancia avaladora que aprueba los planes operativos elaborado por la coordinación del programa, en consulta con las autoridades regionales. La expectativa que los comités coordinadores elaboran los planes operativos ha sido exagerado
- Las actividades y participación de los Comités Coordinadores debe ser financiado sobre el presupuesto que disponen las regiones y ser incluido en el POA. Así, los Comités Coordinadores tendrán que velar por los gastos involucrado en la coordinación, y no considerar la coordinación del programa como una caja chica disponible para cualquier necesidad de viajar a la capital

3.3 La coordinación con Asdi

3.3.1. Evaluación

- Después de 6 años, la identificación del programa es todavía muy ambiguo. En las regiones y para las autoridades, el programa es identificada con Asdi. Sin embargo, los empleados en el programa ha sentido la resistencia por parte de Asdi de una identificación directa con la agencia. Se ha mantenido una ilusión que la coordinación del programa verdaderamente es una función compartida entre las autoridades regionales y Asdi
- Al iniciar el programa, hubo un interés en el tema muy fuertemente expresada por parte de la Embajada/Asdi en Managua. Este interés explícito se debilitó con cambio de personal en la embajada, y ha sido hasta el año 2000 que ha retomado un interés activo en el programa basado en una coordinación más estrecho
- Con los cambios incurridos en la embajada, se ha cambiado también ciertos procedimientos y requerimientos de informes del programa. Esto ha producido informes extremadamente resumidos (ver informe anuales 1998 y 1999)
- La coordinación del programa, por su carácter de equipo nacional e inferior en la relación con la embajada, no ha hecho suficientemente uso del espacio para diálogo que evidentemente existe, con la consecuencia que queda una impresión que varias decisiones por parte de la embajada son arbitrarios y unilaterales, aunque en la realidad son ejemplos de falta de comunicación.

3.3.2. Recomendaciones

- La coordinación con Asdi debe ser más franco y expresado cuando ambas partes sienten la necesidad de diálogo. Hay tendencias muy positivas en esta dirección actualmente.
- La administración del programa debe sentirse como un brazo operativo del financiamiento de Asdi, y responder a Asdi como tal
- La embajada/Asdi debe respetar los Planes Operativos aprobados para el programa y no introducir iniciativas por otras vías
- El programa debe negociar condiciones económicas para sus empleados que corresponden a actividades semejantes en la cooperación internacional en Nicaragua
- Es importante crear las condiciones para que el personal altamente calificado, y en cual ha invertido Asdi, no sale del programa para aprovechar de mejores condiciones

3.4 Equipo externo de monitoreo y asesoría

3.4.1. Evaluación

- El equipo externo de monitoreo y asesoría ha realizado 4 visitas entre noviembre de 1998 y mayo de 2000
- El equipo externo de monitoreo y asesoría ha constituido un importante aporte al programa por tener integrado expertos con gran credibilidad para Asdi, y con una influencia de opinión de más peso hacia Asdi, comparado con la coordinación del programa
- La actividad funciona como un constante evaluación del programa y como un puente importante entre Asdi y la coordinación del programa, especialmente durante los períodos que Asdi/La Embajada no tuvo alta competencia en el area de la Costa Atlántica
- Las recomendaciones del equipo han sido implementados en gran medida por la coordinación del programa
- El equipo viaja extensamente en las regiones, pero tiene muy poco tiempo disponible para acompañar la coordinación del programa
- Las recomendaciones del equipo significan una ampliación de actividades para la coordinación del programa

3.4.2. Recomendaciones

- Los términos de referencia del equipo debe ser revisado por Asdi y la coordinación del programa en su conjunto y se debe calcular su costo/beneficio para el programa. El costo relativamente alto de los servicios del equipo no corresponde con la austeridad con cual se pretende implementar los componentes del programa.
- Asdi debe revisar la metodología aplicada por el equipo y considerar su función más hacia una asesoría para la coordinación del programa. Hay un deseo expresado por la coordinación del programa que el equipo externo puede disponer más tiempo a asesoría.
- El equipo debe participar más en la implementación de sus recomendaciones y no simplemente dejar recomendaciones por escrito

- El equipo debe acompañar la coordinación del programa a reuniones en la embajada sueca para asistir en el diálogo sobre temas propuestos y como se implementan cambios necesarios. Hay ciertas barreras culturales que impiden la franca comunicación entre Asdi y la coordinación del programa. El equipo externo puede constituir un importante catalizador en esta comunicación
- La composición del equipo puede ser reconsiderado. El integrante local puede tener una tarea más continuo y debe ser la persona con mejor posibilidad de analizar la coyuntura política local
- Los informes del equipo externo deben ser ejemplos para la coordinación del programa que puede brindar este tipo de información y análisis en vez de reducir las expectativas de informes de la coordinación del programa a un modelo superficial.

3.5 Coordinación con otras organizaciones internacionales

3.5.1. Evaluación

- Hasta el momento ha habido coordinación y interés de cooperación por parte de Asdi y el programa hacia otros programas relevantes en las regiones, como en el caso del programa PRODEMU de DANIDA y la preparación de un programa de créditos por parte de BID. Ambas iniciativas son muy recientes.
- El programa ha tenido una débil comunicación hacia el público en general, incluyendo otras organizaciones de cooperación

3.5.2. Recomendaciones

- Es de gran importancia ofrecer cooperación y no competencia con BID y DANIDA
- El programa debe exponer el conocimiento que tiene de las regiones y ofrecer consultas cuando necesario en cada ocasión que nuevas iniciativas se hagan presentes (INIFOM, Banco Mundial, PROTIERRA, etc.). Muchas nuevas iniciativas no hacen mayores esfuerzos de explorar el conocimiento, experiencia y riesgos ya presentes en las regiones
- Por medio de la intención expresada de participar en misión compartida con el BID, Asdi debe aprovechar la oportunidad para incluir miembros de la coordinación del programa, para así expresar su confianza en la competencia local
- Tomar parte en los foros ya existentes de coordinación de información e actividades en las regiones autónomas (por ejemplo la coordinación entre las organizaciones internacionales trabajando en la RAAS: Oxfam, KEPA, APN, IBIS, CIIR y PRORAAS)

4. Recomendaciones

4.1 Preparación para la tercera fase

En síntesis, el Programa RAAN-ASDI-RAAS ha sido un sostén principal de los procesos institucionales que están contribuyendo a la autonomía de la Costa Atlántica. De hecho, es poco probable que el proceso autonómico hubiese continuado, aún con dificultades, sin su existencia. En el futuro cercano, no se vislumbran otras iniciativas que reemplacen los servicios que presta el programa a las instituciones regionales autonómicas. Sería irresponsable hacer un desfase del programa descontinuándolo. El desfase debe ser parte del plan inicial. Por tanto, *una primera recomendación es la conveniencia de mantener la continuidad del programa, ampliando su funcionamiento por un nuevo período.*

No obstante, ha habido importantes cambios en la realidad costeña que es necesario considerar para ajustar la operación futura del programa. Mencionemos que:

- Pese al mejor funcionamiento administrativo de las Coordinaciones y Consejos Regionales y Concejos Municipales, persiste su debilidad política y hay falta de liderazgo del proceso autonómico.
- La sociedad civil se ha fortalecido y un mayor número de instituciones locales realiza actividades que contribuyen a mantener y desarrollar los sentimientos autonómicos y las acciones que los refuerzan.
- Nuevos programas internacionales de cooperación empiezan a operar en las regiones. Destacan el proyecto PRODEMU de DANIDA para fortalecer las administraciones municipales de la RAAN y otro proyecto del BID dirigido a realizar proyectos de infraestructura y servicios en coordinación con los municipios de la RAAN y la RAAS.
- Las organizaciones de base de las comunidades muestran un mejor funcionamiento, pero no están debidamente articuladas con las Alcaldías e instituciones regionales.
- Hay un estancamiento o debilitamiento del desarrollo económico de las regiones y surgen actividades ilícitas ligadas a la narcoeconomía.

Luego, *una segunda recomendación* es que si bien el programa debe mantener su operación --contando con una dotación de recursos parecidos a los actuales-- *es necesario desarrollar una estrategia de operación mejorada*, que integre los siguientes elementos:

- *Sistematización de la metodología y logros del programa y difusión de estos* entre las organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil comprometidas o interesadas en la autonomía.
- *Es indispensable lograr una efectiva coordinación de la cooperación internacional, de lo contrario los efectos positivos logrados se anularán y pueden ahondarse las conductas institucionales dependientes y reducirse la sostenibilidad.*
- *Ampliación de las actividades, efecto e influencias del proyecto hacia la sociedad civil.* No obstante, más que integrar nuevos componentes deben rediseñarse los existentes para articular mejor el accionar de los gobiernos regionales y municipales con las capacidades, iniciativas y actividades de la sociedad civil.
- *El programa debe ampliar sus efectos e influencias hacia las comunidades*, mediante la integración de metodologías participativas más efectivas que permitan mejorar el funcionamiento municipal interno, vincularse con la población y hacer alianzas con otras entidades y proyectos de cooperación.

- *El programa debe reforzar sus actividades para ayudar a impulsar el desarrollo económico y social, mediante la promoción de agendas o planes livianos de acción regional y municipal de mediano y largo plazo, contruidos de modo participativo.*
- Se recomienda *continuar con el funcionamiento y operación del Equipo de Monitoreo y Asesoría, reorientando su forma de trabajo*, de modo que se constituya en un mecanismo ágil para reforzar las capacidades operativas del proyecto ayudando, por ejemplo, en los procesos de negociación, sistematización y coordinación con otros agentes de la cooperación.
- El programa ha operado hasta el momento con una dotación de recursos humanos y materiales de administración central limitados. El tamaño reducido de las oficinas de Managua, Bilwi y Bluefields es un indicador del uso austero de los recursos.
- El programa *debe poner mayor énfasis en el reforzamiento de las capacidades técnicas del equipo central del programa. En este sentido, se recomienda una mayor preocupación por la capacitación de los recursos humanos del programa para permitir su actualización perfeccionamiento constantes.*
- Los miembros del equipo de coordinación del programa deben ser capacitados en enfoque de género.

En esta perspectiva, la preparación de la tercera fase debe tomar en cuenta:

- Asdi debe planificar un plan puente para el año 2001 en espera de la elaboración de una tercera fase que debe ser de 5 años (2002–2006)
- A más tardar durante el primer semestre de 2001, se debe organizar un taller con participación del personal del programa, Asdi, Comité Coordinador, algunas personas claves que tienen interés en fortalecer la autonomía y eventualmente con participación de DANIDA y BID para elaborar en forma participativa un programa para la tercera fase
- Hay que tomar en cuenta las coyunturas electorales y como estas influyen en el programa.
- La capacidad de la oficina de coordinación tendrá que corresponder con las ambiciones de las actividades planificadas en la tercera fase

4.2 Contenido de la tercera fase

- Hay que insistir en el fortalecimiento institucional de la autonomía y su articulación con el estado y con los municipios. La institucionalidad es débil, aunque en importantes áreas, se ha mejorado considerablemente comparado con otras entidades públicas en Nicaragua
- Hay que expresar con más claridad la identificación del programa, y como se relaciona con Asdi. El programa necesita un claro respaldo de Asdi, incluyendo reconocimiento del nivel profesional del equipo de coordinación
- ASDI debe mantener énfasis en el valor bilateral del programa. El programa es el único en las regiones que tiene como contrapartes las autoridades electas democráticamente. Con la intención de fortalecer la democratización, es de gran relevancia seguir trabajando con las autoridades electas. Esta relación de cooperación es también un reconocimiento de la autonomía por parte de Suecia.
- El año 2001 será dominada políticamente por la campaña electoral presidencial y legislativo. Esto afectará las funciones de las autoridades regionales, dado que varios políticos regionales optan por diputación nacional. Durante campañas electorales existe el peligro de enfocar en intereses coyunturales y aplicar financiamiento del programa para campañas políticas. Por otro lado, el año 2001 inicia con nuevas autoridades municipales, electas en noviembre de 2000.

El programa, en su fase puente, debe enfocar en el fortalecimiento de los nuevos Consejos Municipales, para que estos se apropien las experiencias adquiridas y que dan seguimiento a la institucionalización iniciada.

- El programa debe promover una agenda ciudadana de la autonomía para presentar a los candidatos presidenciales durante 2001. Esto significará explorar los intereses en la sociedad civil para asegurar el respaldo a la autonomía del futuro ejecutivo de Nicaragua que gobernará durante toda la tercera fase del programa.

4.3 Componentes en la tercera fase

- El programa debe orientarse basicamente *hacia los dos niveles: regional y municipal*. Esta misión no comparte la opinión del Equipo Externo de Monitoreo y Asesoría que el programa debe poner mas énfasis en el nivel comunitario. A nivel comunitario, no hay contrapartes claramente indicados, y cooperación a este nivel requiere un acompañamiento mucho más intensivo y una capacidad humana más extenso comparado con la segunda fase. El mismo Equipo Externo de Monitoreo y Asesoría es de la opinión que el programa no debe sobre-extenderse, sino concentrarse en menos actividades. Estos objetivos no parecen compatibles con una expansión hacia el nivel comunitario. Mantenemos la opinión que el nivel comunitario debe ser expresado en el programa como la *articulación* entre los comunitarios y el municipio o región respectivamente.
- El programa ha producido durante la segunda fase una cantidad impresionante de herramientas de sistematización para asegurar la eficiencia y la transparencia de las autoridades regionales y municipales. En la tercera fase, hay que poner menos enfoque a los aspectos técnicos, y priorizar la correcta aplicación de estos instrumentos, sobre todo por parte de las nuevas autoridades que asumen. Hay que asegurar seguimiento en el uso de los instrumentos, instrucciones y mantenimiento.
- A nivel regional, el programa junto con el Comité Coordinador debe seleccionar comisiones de trabajo con relevancia estratégica en cada región y ofrecer un respaldo sustancial a estas comisiones. Esto debe incluir el desarrollo de metodología y procedimiento para obtener resultados significativos de las comisiones.
- A nivel municipal, los resultados del programa son promisorios y constituyen la base fortalecimiento institucional de las municipalidades. Estas deben articularse con los Gobiernos y Consejos Regionales para conformar un sector público que promueva el desarrollo, en un marco de autonomía y democracia crecientes. Las potencialidades del programa en el nivel municipal son altas en la medida que ha habido logros sustantivos, que se ha conformado una red de instituciones públicas y privadas de apoyo y que nuevos programas de la cooperación internacional se iniciaran en breve.
- El programa debe hacer uso de los ejemplos de buena gestión municipal en las regiones para así ejemplificar el contenido del programa y llamar la atención a las posibilidades existentes dado las condiciones en las regiones.
- El programa debe continuar a promover intercambios con otros países relevantes. Para el nivel regional, algún aprendizaje sobre el parlamentarismo se puede obtener en Belice o otros países caribeños. Estos mismos países pueden ser de utilidad para explorar relaciones con CARICOM. Al nivel municipal, hay interesante experiencias de alcaldías indígenas en Ecuador, Bolivia y Guatemala.

- Uno de los avances promisorios, aunque todavía insuficientes del programa, es la introducción de mecanismos participativos tanto en la gestión municipal interna, en la prestación de servicios, como en la ejecución de obras de beneficio barrial o comunitario. En este sentido, el programa ha desarrollado un concepto moderno de gestión municipal en que la participación constituye un elemento fundamental para la eficiencia interna y la eficacia social de la gestión pública. Se debe reforzar y mejorar la introducción y uso de estas metodologías participativas.
- El programa debe buscar como fortalecer la articulación entre los distintos niveles: regional – municipal – comunitario:
 1. Establecer agendas consensuadas o planes estratégicos de desarrollo con amplia participación de los agentes públicos, privados y económicos del desarrollo.
 2. Mejorar la prestación de servicios básicos, infraestructura, servicios financieros y de comunicaciones.
 3. Las regiones deben delimitar mejor las competencias con los municipios aclarando, por ejemplo, quienes son los organismos encargados del mantenimiento de caminos, vías pluviales, puertos, embarcaderos y como estos se financian.
 4. Elaboración y difusión de instrumentos de información para eventuales inversionistas como perfiles municipales (folletos o videos con información territorial, de población, económica, social y otras, mostrando las potencialidades y vocaciones de desarrollo del municipio o localidad).

4.4 Criterios centrales

Para la segunda fase del programa fueron aplicados 5 criterios centrales:

- Legitimidad
- Capacidad
- Transparencia
- Continuidad
- Sostenibilidad

Estos conceptos han guiado efectivamente el accionar del proyecto y han sido tenidos en cuenta permanente por el personal del proyecto para diseñar y programar sus actividades.

El componente de *legitimidad* esta dado, principalmente por la elección democrática de las autoridades regionales y municipales. Estas últimas serán renovadas en noviembre del 2.000. La legitimidad tiene que ser reafirmada y confirmada durante el ejercicio de la gestión. Algunas sugerencias en este sentido son apoyar o estimular las siguientes actividades de las alcaldías municipales:

- Realización de *cabildos* regulares, donde se rinda cuenta de las actividades realizadas --incluido el uso de recursos financieros-- y se dialogue con la comunidad respecto de los ejercicios y actividades futuras.
- Establecimiento de *consultas* a los representantes de la comunidad afectados por problemas, política o eventuales medidas que los gobiernos o Alcaldías pretendan aplicar.
- Apoyo a la *organización social en barrios y comunidades*, mediante la formación de líderes y dirigentes.

- Uso de técnicas de *planificación participativa* para la elaboración de los planes de desarrollo municipal (la Comisión Nacional de Descentralización está aplicando versiones de esta técnica en algunos municipios pilotos del Pacífico).

El criterio *transparencia* ha sido tenido en cuenta por el proyecto mediante un esfuerzo, primero, por ayudar a ordenar los asuntos financieros de los municipios y establecer sistemas de control y auditoría. Este se puede profundizar del modo siguiente:

- Mejor *difusión de la información* acerca de la gestión municipal en la población.
- Avanzar hacia el *carácter público* de la contabilidad, de modo que lo normal sea que esta sea abierta y esté disponible para el ciudadano. Sólo por excepción la información sobre gestión pública es de carácter reservado.
- Ensayar el uso de instrumentos como los *presupuestos participativos*, puesto en práctica en municipios del Brasil --se inicia en Porto Alegre-- y luego extendido como metodología transparente en diversos municipios de ese país y otros.

El concepto *capacidad* dice relación con la fortaleza institucional de las instituciones regionales y las alcaldías municipales para proveer los servicios de sus competencias y facilitar el desarrollo. La *continuidad* se asegura en la medida que los sucesivos cambios de administración regional y municipal no se traducen en merma de las capacidades instaladas por efecto de cambios abruptos de planes o la sustitución del personal técnico experimentado. El proyecto ha contribuido directamente con sus actividades a reforzar las capacidades institucionales de las regiones y las municipalidades y debe trabajar para asegurar la continuidad de los logros obtenidos. Se recomienda:

- Participar en los programas de *Traspaso de Gobiernos Locales* --impulsadas por el INIFOM-- para asegurar que las capacidades institucionales no sean mermadas como producto del cambio de autoridades municipales a comienzos del 2001.
- Realizar un *monitoreo y acompañamiento* de las estructuras orgánicas y métodos de trabajo incorporados por acción del programa, en las áreas de gestión, personal, finanzas, control y trabajo con la comunidad.

La *sostenibilidad* se refiere a la capacidad de los gobiernos locales para asegurar autónomamente su funcionamiento, prestación de servicios y facilitación de un desarrollo humano sustentable en su territorio. Para ello se debe:

- Persistir en las actividades que permiten un mayor esfuerzo fiscal propio, es decir mejor cobro de impuestos y tasas y creación de mecanismos para asegurar la percepción de las *transferencias* por explotación de recursos naturales y otros.
- Lograr una norma de los Consejos Regionales, para permitir que las alcaldías municipales reciban directamente estos recursos del gobierno central evitando el innecesario paso por los gobiernos regionales.
- Mantener como componente clave de las agendas regionales y municipales el tema del desarrollo económico social y la creación de empleos.
- Ayudar al robustecimiento de la base económica local, única que asegura de modo sostenible la generación de recursos tributarios adicionales para mejorar la gestión municipal y la prestación de servicios.

En una tercera fase, el programa puede quitar el criterio de continuidad que bien se puede entender bajo el criterio de sostenibilidad, y debe añadir los siguientes criterios:

- **Género:** Asegurar siempre una perspectiva de equidad de género en la planificación y ejecución de actividades del programa. El equipo de coordinación del programa debe ser capacitado en este tema. Se recomienda que el programa defina actividades específicas en el nivel regional y municipal, para sensibilizar a las autoridades en aspectos relacionados a la equidad de género, como una herramienta de trabajo más que la participación numérica de hombres y mujeres. Se recomienda apoyar la sistematización de los contenidos y enfoques de equidad de género, desde las comunidades rurales y la cultura, a fin de contar con una herramienta culturalmente adecuada y con enfoque multicultural. La elaboración de la siguiente fase de proyecto se recomienda que sea desde la perspectiva de equidad de género a fin de asegurar una serie de actividades concretas relacionadas a la equidad de género.
- **Complementaridad:** El programa debe mantener como principio que los recursos suecos son complementarios a la contribución propia. Siempre debe tener una contrapartida de nivel regional o municipal. Con la delimitación de cargos facilitada para las estructuras regionales, estas deben incluir el personal técnico necesario para implementar los componentes de la tercera fase. El programa no debe financiar estas funciones a mediano plazo. El valor de la contribución propia de las autoridades regionales y municipales debe ser expresado en las presentaciones de planes, en informes narrativos y financieros, y en las evaluaciones del programa o de sus componentes. La complementaridad también significa que el programa básicamente apoya iniciativas propias, y no las iniciativas provenientes del programa mismo. Con complementaridad, se entiende también la coordinación con otras alternativas de cooperación con las autoridades regionales y municipales.

4.5 Vínculos con la sociedad civil

Como se afirmó, en las regiones se ha fortalecido la sociedad civil que ha hecho suya la propuesta de la autonomía y, de modo similar, continúan funcionando y en algunos casos se han fortalecido las organizaciones de base urbanas y de las comunidades rurales. En este sentido el programa debe ayudar a articular a la cada vez más importante sociedad civil y su red de instituciones con el nivel regional de gobierno y a las alcaldías municipales con la organización barrial y las comunidades.

Uno de los avances promisorios, aunque todavía insuficientes del programa, es la introducción de mecanismos participativos tanto en la gestión municipal interna, en la prestación de servicios como en la ejecución de obras de beneficio barrial o comunitario. En este sentido el programa se pone al nivel de las formas más modernas de gestión municipal en que la participación constituye un elemento fundamental para la eficiencia interna y la eficacia social de la gestión municipal. En la sociedad moderna no es posible lograr niveles de efectividad suficientes sin el desarrollo de medios participativos.

Para vincular en mejor medida la sociedad civil al programa, se sugiere las siguientes actividades:

- Crear un fondo flexible para responder a iniciativas coyunturales. La coordinación del programa puede, sin involucrar el Comité Coordinador, apoyar actividades complementarias de la sociedad civil. Este fondo debe concentrarse a pequeños apoyos puntuales y de carácter urgente y de incidencia, pero cuyo impacto puede ser relativamente grande, dado que se puede realizar a corto plazo y con una fase financiera muy ágil.
- Durante los últimos años, las universidades URACCAN y BICU han producido un importante impacto en las regiones. Las universidades logran mantener un enfoque muy consistente en el

tema de la autonomía, la autogestión y el desarrollo sostenible de las Regiones Autónomas. Mientras los Consejos Regionales se han convertido más a foros para exponer las opiniones de los partidos políticos, las universidades y otros foros de la sociedad mantiene el espacio necesario para el constante debate sobre el futuro de la autonomía. El programa debe explorar las posibilidades de promover la participación de representantes electos a las autoridades regionales y municipales en cursos de las universidades que ayudan para profundizar el conocimiento de sus tareas y responsabilidades que los votantes han invertido en ellos. URACCAN tiene cursos diplomados en derechos indígenas, en género, y otros temas de relevancia para una tercera fase del programa

4.6 Lecciones aprendidos y factores de riesgo

Durante 6 años de implementación del programa, ha sido evidente el constante desafío del carácter muy político que tiene el programa, y que requiere un buen nivel de diplomacia y paciencia por parte del equipo de coordinación. No es fácil trabajar con políticos como contraparte en un programa de desarrollo, y especialmente cuando la contraparte representa un supuesto consenso entre fuerzas políticas muy antagónicas. La situación política en Nicaragua – y las regiones autónomas no son excepciones – está dominada todavía por la búsqueda de poder, y menos por el deseo de gobernar. Es importante que el programa mantendrá su integridad y su prestigio frente al peligro de ser utilizado políticamente por las contrapartes y mantener líneas claras de la intervención del programa para que este mismo no es considerado como parte de los planes políticos de ningún de los actores políticos en las regiones. Hasta ahora, el programa ha mantenido un importante estabilidad que en si contribuye a la integridad y prestigio. Las contrapartes están concientes de que el programa mantiene estrictamente criterios imparciales y transparentes. Existe el riesgo que personal crucial optará por otras oportunidades de trabajo en organizaciones con cuales el programa no puede competir en beneficios financieros.

La inestabilidad del programa se puede producir durante las campañas electorales de 2001 y 2002 cuando los partidos políticos buscarán los recursos económicos para promover sus candidatos. Varios candidatos a diputado nacional son políticos regionales, con el riesgo que ellos no pueden atender sus compromisos durante la campaña. En la campaña presidencial, es muy probable que los partidos dominantes van a promover opiniones sobre el futuro de las regiones autónomas. La historia reciente ha enseñado que las buenas intenciones expresadas no sobreviven la campaña electoral. Al concluir las elecciones nacionales, las regiones van directamente a la campaña regional durante los primeros meses de 2002. Junto con las elecciones municipales que se celebran en noviembre de 2000, habrá bastante cambios y inestabilidad política durante todo el año 2001 y los primeros meses de 2002. Será de gran importancia que el programa logra no paralizarse por la coyuntura política, pero que da seguimiento a las actividades que no se paralizan tan facilmente por razones políticas.

A los probables estancamientos en la ejecución del poder regional y municipal y otros obstáculos de carácter político, hay que tener una respuesta de flexibilidad en el programa de cambio de prioridades. Durante la segunda fase del programa, las funciones del Consejo Regional de la RAAN se desvinculó del programa por un período prolongado. Es importante manifestar esta actitud también en el futuro. Avance en el programa depende de la voluntad política de la contraparte de hacer funcionar la autonomía. Existe la posibilidad que un posible proceso de reforma de la ley de autonomía en la Asamblea Nacional podrá producir una situación muy negativa para la autonomía.

Appendix 1 – Términos de referencia

Evaluación global del Programa RAAN-ASDI-RAAS 7 Agosto – 3 Septiembre, 2000

1. Antecedentes:

El programa de Fortalecimiento Institucional a los Consejos Regionales y Administraciones Regionales de la Costa Atlántica de Nicaragua, financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi); inició en 1993, apoyando el proceso de fortalecimiento de la democracia de las regiones autónomas de la Costa Atlántica, RAAN y RAAS. En 1994 Asdi (ASDI) decidió continuar el apoyo sueco a este proceso a través de un apoyo institucional a las dos regiones de 20 millones de Coronas suecas (MSEK) para el fortalecimiento de los Consejos y Administraciones Regionales. Este acuerdo, para el período 1994–1996, se prolongó hasta el 30 de Junio de 1997.

El objetivo de esta *primera fase* (1994–95) del programa era contribuir al desarrollo y fortalecimiento de los recién creados Consejos Regionales y sus respectivos administraciones y también facilitar los esfuerzos para operacionalizar las responsabilidades jurídicas transferidas en la Ley de Autonomía del año 1987 (Ley 28) y así responder a las necesidades de la población costeña. El apoyo institucional por parte de Suecia, la cual soportó la definición y el establecimiento de los nuevos municipios en ambas regiones, contribuyó en forma significativa a la realización de las primeras elecciones municipales de la Costa Atlántica en el año 1996.

Después de la solicitud por parte de los Consejos Regionales, Suecia aprobó una *segunda fase* en prolongación del programa para el período 1997–2000 y con un monto de 25 MSEK. Los *objetivos de desarrollo* de la segunda fase son: crear las condiciones para un desarrollo democrático, económico y social en ambas regiones y así contribuir a unificación nacional con respeto a los derechos de los espacios para los costeños en la sociedad nicaragüense en nivel municipal y regional. Los *objetivos específicos* de la segunda fase del programa son:

Nivel Regional:

- Contribuir al fortalecimiento institucional y funcionamiento interno de las estructuras administrativas de los Consejos y Coordinaciones Regionales
- Contribuir a la delimitación de mandatos y desarrollo de mecanismos de articulación de los Consejos y Coordinaciones regionales
- Contribuir a la legislación, la tenencia de tierra y de los recursos naturales
- Promocionar iniciativas propias para el desarrollo socioeconómico de las Regiones Autónomas

Nivel Municipal:

- Contribuir al fortalecimiento institucional y funcionamiento interno de las estructuras administrativas municipales
- Contribuir a la delimitación y desarrollo de mecanismos de articulación de las municipalidades
- Promocionar iniciativas propias para el desarrollo socioeconómico de las municipalidades

Nivel local:

- Promover inversiones y obras comunitarias de infraestructura de carácter socioeconómico reforzando la participación ciudadana utilizando la metodología de microplanificación participativa del programa PRODEL

En la elaboración del diseño y contenido del programa de desarrollo institucional para la segunda fase, se establecieron criterios centrales que refuercen los rasgos claves que deben caracterizar a toda la administración pública para asegurar su carácter democrático. Conceptos claves en este contexto son: (i) legitimidad; (ii) capacidad; (iii) transparencia; (iv) continuidad; (v) sostenibilidad.

La actual fase, que ahora está en sus últimos meses, tiene dos aspectos importantes. *Primero*, se incluye el ámbito municipal y *segundo*, se intenta combinar el apoyo institucional con instrumentos de planificación y ciertos fondos para obras públicas comunitarias (a través del método de microplanificación) ofreciendo en tal forma un vínculo directo entre mayor capacidad y eficiencia en las estructuras políticas-administrativas para lograr resultados tangibles en áreas de gran importancia para la vida de los ciudadanos.

Durante la segunda fase del programa, Asdi ha contratado un equipo externo de monitoreo que ha brindado un seguimiento continuo de las actividades del programa, tanto como un seguimiento del desarrollo del contexto económico y social en el cual se ha desarrollado el programa. Las misiones también ha incluido la supervisión y asesoramiento a la Oficina de Coordinación del Programa, establecida durante la primera fase. Los resultados obtenidos durante estas misiones serán un insumo importante para la evaluación global, como constituyen un testimonio de las actividades realizadas por el programa, tanto en lo que se refiere a los logros del programa, como en los obstáculos enfrentados por el mismo.

2. Objetivo general de la evaluación:

El objetivo general es *evaluar* los resultados del programa desde su inicio en 1994 hasta la fecha (junio 2000) con *énfasis en la segunda fase* del programa (1997–2000), con el *propósito de analizar el impacto* del mismo, es decir, el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos a través de la implementación de las actividades del programa en los tres niveles; regional, municipal y comunales, y *analizar y evaluar* cual ha sido la contribución del programa en relación con estos objetivos establecidos. La evaluación debe también sugerir *recomendaciones* a Asdi sobre una eventual continuación a partir del año 2001.

3. Metodología:

La metodología propuesta para la evaluación será la del marco lógico (Logical Framework Approach, LFA), enfocando en el impacto que ha tenido el programa en su segunda fase (1997–2000). Los siguientes aspectos deben ser tomados en cuenta durante el trabajo del equipo de evaluación:

- **la relevancia**, es decir relacionado a los objetivos principales de la Cooperación sueca y el contexto nacional y regional del país y las necesidades existentes
- **la eficacia**, en términos de grado de cumplimiento de los objetivos del programa
- **la importancia estratégica** del programa, es decir el impacto que ha tenido el programa fuera de los objetivos específicos del mismo
- hacer un **análisis de los métodos aplicados** por/dentro del programa, tal como desarrollo institucional, capacitación, etc.

La evaluación *incluirá* las siguientes fases:

1. *Estudiar y evaluar los informes* que se ha elaborado alrededor del programa desde su inicio, tanto como documentos de alta relevancia (p.ej. los documentos de proyecto financiados por otros donantes)
2. *Visitas al terreno y entrevistas* con todos los *mayores actores* involucrados en el programa, en las dos regiones y en la capital. Entre ellos se destacan los actores nacionales en los distintos ámbitos del programa (nivel regional, municipal y local) tanto como con los actores de los Gobiernos de los tres niveles: central, regional y municipal. También se debe entrevistar con los principales actores nacionales como p.ej. FISE, INIFOM, MARENA, MAG-FOR y IPADE, tanto como exconsejales, exalcaldes, excoordinadores de gobiernos, y específicamente con Consejales Regionales reelectos en segunda o tercera ocasión. También se incluirá entrevistas con las Oficinas de Coordinación del Programa en Managua, Puerto Cabezas y Bluefields y con los principales donantes en RAAN y RAAS (BID; DANIDA/PRODEMU, Holanda/PRO-RAAS y la Unión Europea)
3. A finales de la misión en Nicaragua se debe *preparar y realizar un pequeño taller de intercambio de experiencias* en Managua (medio día) con la participación de las Oficinas de Coordinación del Programa y la Embajada de Suecia. Aquí se podría discutir la posibilidad de también invitar a un grupo de personalidades costeñas que podría integrar exmiembros y miembros actuales de los Comités Coordinadores.
4. Presentación en la Embajada de Suecia de los primeros resultados obtenidos de las tres fases arriba mencionadas
5. Elaboración del informe final de evaluación del programa

4. Objetivos Específicos:

Objetivos específicos para *medir el impacto* del programa:

- a) Señalar los aportes que el programa ha contribuido para el desarrollo del proceso autónomo de la Costa Atlántica
- b) Determinar la contribución que ha tenido el programa en el fortalecimiento institucional y administrativo en las administraciones regionales y municipales
- c) Determinar cual ha sido la contribución del programa referente a avances en la legislación y la tenencia de tierra, tanto como para los recursos naturales
- d) Conocer la contribución del programa a nivel comunitario a través del proyecto INDEL (Iniciativa para el Desarrollo Local)
- e) Revisar la relevancia de los objetivos estratégicos del programa y analizar el grado de cumplimiento del programa en relación con ellos, considerando el desarrollo del contexto global (político, económico y social) en el cual se está efectuando el programa
- f) Evaluar y analizar el desempeño de la Oficina de Coordinación del Programa, su rol protagónico en la realización y coordinación de las actividades, tanto como el desarrollo de su propia organización y su funcionamiento interno.

- g) Evaluar el funcionamiento del Comité Coordinador del Programa de acuerdo con sus términos de referencia especificados en la Segunda Fase del Programa, tanto como el dinamismo que ha tenido con los actores principales, especialmente con el Consejo Coordinación del programa

Los objetivos específicos para *sugerir futuras líneas de acción* para el programa serán:

- a) Sugerir líneas de acción para profundizar el cumplimiento de los existentes criterios fundamentales del programa: legitimidad, capacidad, transparencia, continuidad y sostenibilidad
- b) Contemplar para una futura integración en el programa de la perspectiva de género en la evaluación del programa con el fin de ver como se podría incorporar esta perspectiva y así aumentar la participación activa de la mujer en la toma de decisiones en los distintos ámbitos del programa
- c) Sugerir como mejorar la coordinación entre donantes al nivel municipal y evaluar si hay espacio para una expansión del programa a nivel local
- d) Evaluar si valdría la pena continuar apoyando las estructuras regionales tomando en cuenta la falta de interés por parte del Gobierno Central de apoyar las autonomías
- e) Evaluar el rol de las estructuras regionales visavi los municipios y como el programa puede facilitar las relaciones entre estos dos niveles
- f) Sugerir una división de trabajo entre las operaciones de Asdi y del BID

5. Equipo de consultores:

La misión será asignado a un equipo de dos o tres consultores. Incluyendo ambos géneros. El/la líder del equipo debe tener un profundo conocimiento de las regiones autónomas y el desarrollo del contexto histórico, político, económico y social de la Costa Atlántica. El líder del equipo también debe tener un buen conocimiento del desarrollo del programa RAAN-ASDI-RAAS. Los demás miembros del equipo deben completar el conocimiento y experiencia del equipo ex ante con especialidades en las áreas siguientes:

- desarrollo institucional parlamentario
- desarrollo institucional municipal
- desarrollo local/comunitario, sobre todo de regiones con alta presencia de pueblos indígenas
- el contexto jurídico/legal de la tenencia de tierras y recursos naturales de la Costa Atlántica
- asuntos de (igualdad de) género y la perspectiva de la mujer (indígena)

6. Plazo y disposición de tiempo

La evaluación se realizará en Nicaragua durante un período máximo de cuatro semanas entre las fechas 7 de agosto y el 3 de septiembre, 2000. Se estima que el equipo necesitará una semana (7 días) de preparaciones y entrevistas en Managua, incluyendo tiempo para estudiar informes y tener entrevistas con la Embajada de Suecia y la Oficina de Coordinación del Programa.

Un tiempo máximo de dos semanas (14 días) se dedicará a visitas y entrevistas en las dos regiones, incluyendo las Oficinas Regionales de Coordinación del Programa y con actores involucrados de los tres niveles mencionados arriba.

Una última semana (7 días) de la misión se dedicará para el trabajo interno del equipo (resumir impresiones, concluir resultados y escribir el informe preliminar), tanto como preparar y realizar el taller de intercambio de experiencia (véanse arriba) y presentar los resultados y conclusiones tentativas para la Embajada.

7. Presentación y informe

Un primer borrador del informe se debe presentar a la Embajada antes del 15 de Septiembre, 2000, para los comentarios de la misma. Estos comentarios serán entregados por la Embajada en un plazo de una semana después de la presentación del informe preliminar. El informe final tiene que ser entregado en 10 copias de papel y en versión electrónica (en discet) a la Embajada antes del 30 de Septiembre, escrito en español y con un resumen ejecutivo en inglés (entre 5 y 10 páginas).

8. Insumos

Para realizar la evaluación la Oficina de Coordinación, junto con Asdi/La Embajada, entregará al equipo el siguiente material:

- Informes de la Misión de Monitoreo y Asesoría
- Lista completas de instituciones con presencia en la región e instituciones que han tenido vínculo con el programa
- Lista de informantes claves (exalcaldes, excoordinadores de Gobiernos, expresidentes de los Consejos Regionales, diputados regionales en la Asamblea Nacional y los Consejales Regionales reelectos en segunda o tercera ocasión)
- Lista de documentos disponibles sobre los resultados en la coordinación del programa

Anexo 2: Abreviaturas

AMURACCAN	Asociación de Municipios de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica
ASDI	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
BICU	Bluefields Indian and Caribbean University
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BOSAWAS	Bocay-Saslaya-Waspuk (Zona de reserva de biósfera)
CARICOM	Caribbean Common Market (Mercado Común del Caribe)
CSE	Consejo Supremo Electoral
DANIDA	Danish International Development Agency (Agencia Danés de Desarrollo)
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia
IBI	Impuesto al los Bienes Inmuebles
INDEL	Iniciativa para el Desarrollo Local
INIFOM	Instituto de Fomento Municipal
IPADE	Instituto de Promoción de la Democracia y el Desarrollo
MARENA	Ministerio de Ambiente y los Recursos Naturales
MIFIC	Ministerio de Finanzas y Comercio
MISURASATA	Miskitu Sumu Rama Sandinista Asla Takanka (unidos)
MITRAB	Ministerio de Trabajo
ODACAN	Oficina de Desarrollo de la Autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua
PLC	Partido Liberal Constitucionalista
POA	Plan Operativo Anual
PRODEMU	Programa de Apoyo a la Descentralización y el Desarrollo Municipal
PRORAAS	Programa de Desarrollo de RAAS (Naciones Unidas-Países Bajos)
RAAN	Región Autónoma Atlántico Norte
RAAS	Región Autónoma Atlántico Sur
SISCAT	Sistemas y Programas de Administración de Catastros
UNO	Unión Nacional Opositora
URACCAN	Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaraguense
UTE	Unidad Técnica
YATAMA	Yapti Tasba Masrika Asla Takanka (Unidad de los Hijos de la Madre Tierra)

Anexo 3: Bibliografía

Alcaldía de Puerto Cabezas/Programa RAAN-ASDI-RAAS, 2000: *Documento de estrategia, gestión y gerencia municipal*, Alcaldía de Puerto Cabezas, Bilwi

Asamblea Nacional, 1987: *Estatuto de autonomía de las regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua. Ley 28*, Managua: Serie de documentos no.3 de ODACAN

Buss, Ralph A., 1999: *La Reserva de Biósfera de BOSAWAS: Un reto a la participación*, en V. Möller Arce (ed) Biodiversidad. Propiedad intelectual y derecho indígena, pp.181-196, Managua: IREMADES/URACCAN

Buvollen, Hans Petter, 1993: *Preparation of a Democracy Programme for the Atlantic Coast of Nicaragua*, Managua: informe de consultoría

Comité Coordinador Programa RAAN-ASDI-RAAS, 1999: *Plan operativo Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS) 1999*

Comité Coordinador Programa RAAN-ASDI-RAAS, 2000: *Plan operativo 2000*

Consejo Regional Autónomo Atlántico Norte, 2000: *Reglamento Interno del Consejo Regional Autónomo Atlántico Norte*, Bilwi: folleto

Consejo Regional Autónomo Atlántico Sur, 1998: *Reglamento Interno del Consejo Regional Autónomo Atlántico Sur*, Bluefields: folleto

Contraloría General de la República, 1999: *Diagnóstico ambiental sobre las concesiones y permisos de aprovechamiento forestal en la RAAN*, Managua

Costa, Gino, 1995: *Análisis del programa de apoyo institucional a la Costa Atlántica de Nicaragua, con propuestas para el futuro*, Lima: informe de consultoría

Frühling, Pierre, 1996: *Konsultrapport avseende inriktning och beredning av en eventuell fortsättning av demokratistödet till Atlantkustens folkvalda institutioner och förvaltningar*, Estocolmo: informe de consultoría

Frühling, Pierre, Francesca Jessup y Mario Rosales, 1996: *Informe del trabajo de la misión y observaciones*, informe de consultoría

Frühling, Pierre, Francesca Jessup y Mario Rosales, 1996: *Desarrollo Democrático en la Costa Atlántica de Nicaragua. Propuesta para una segunda etapa del programa de apoyo institucional RAAN-ASDI-RAAS*, informe de consultoría

Frühling, Pierre, Miguel González y Giorgio Martelli, 1999: *Informe del Equipo Externo de monitoreo y asesoría. Enero de 1999*, informe de consult

Frühling, Pierre, Miguel González y Giorgio Martelli, 1999: *Informe del Equipo Externo de monitoreo y asesoría. Julio-Agosto de 1999*, informe de consultoría

Frühling, Pierre, Miguel Gonzalez y Giorgio Martelli, 1999: *Informe del Equipo Externo de monitoreo y asesoría. Noviembre de 1999*, informe de consultoría

Frühling, Pierre, Miguel González y Giorgio Martelli, 2000: *Informe del Equipo Externo de monitoreo y asesoría. Junio de 2000*, informe de consultoría

- González Pérez, Felix, 2000: *Revisión y análisis a la propuesta de reglamento del estatuto de autonomía de las regiones de la Costa Atlántica*, Managua
- González Pérez, Miguel y Armando Rojas Smith, 1996: *Aproximaciones sobre las funciones centrales de los Consejos y Administraciones a nivel regional y municipal en la Costa Atlántica de Nicaragua*, Managua: informe de consultoría
- González Pérez, Miguel, 1997: *Gobiernos pluriétnicos: La Constitución de Regiones Autónomas en Nicaragua*, Ciudad de México: Plaza y Valdés Editores
- González Pérez, Miguel, 1998: *Informe especial sobre Desarrollo Institucional en la Costa Atlántica de Nicaragua 1996-1998*, Managua: documento preparatorio para la Misión de Monitoreo y Asesoría
- Grupo Consultivo, 2000: *Informe evaluativo del grupo de seguimiento*, Washington D.C.
- Hodgson Mairena, Henningston, 1997: *Informe final. Primera fase programa apoyo institucional a los Consejos Regionales y Administraciones de la Costa Atlántica. Febrero 1994-Junio 1997*, Managua
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1996: *Diseño de un plan indicativo de acción para el fortalecimiento de los Consejos Regionales y administraciones regionales de la Costa Atlántica de Nicaragua*, San José: informe de consultoría
- PRODEMU-DANIDA RAAN/RAAS, 2000: *Plan operativo año 2000*, Bilwi
- Programa RAAN-ASDI-RAAS, 1997: *Segunda fase Programa apoyo institucional RAAN-ASDI-RAAS*, Managua
- Programa RAAN-ASDI-RAAS, 1998: *Plan operativo 1998*, Managua
- Programa RAAN-ASDI-RAAS, 1998–1999: *Informes anuales*, Managua
- Programa RAAN-ASDI-RAAS, 2000: *Informes narrativos trimestrales*, Managua
- Real Embajada de Suecia en Nicaragua, 1998: *Estratégica para la cooperación sueca con Nicaragua, 1998–2002*, Managua
- Real Embajada de Suecia en Nicaragua, 2000: *Årsrapport. Biståndssamarbetet med Nicaragua (Informe anual mayo de 1999–marzo de 2000)*, Managua, abril de 2000
- Schneider, Pablo, 1999: *Capacidad Institucional y financiera de los Gobiernos Regionales de la Costa Atlántica de Nicaragua*, informe de consultoría
- Urbina, Walter Treminio, 2000: *Consejo Regional “se tambalea”*, en *El Nuevo Diario*, 14 de agosto de 2000, p. C6

Anexo 4: Itinerario, plan de trabajo

Lunes 7 de agosto	Managua: Integración del equipo. Primera reunión en la oficina de coordinación del programa. Planificación de la evaluación
Martes 8 de agosto	Managua: Entrevistas con Ray Hooker, IPADE, APN. Segunda reunión en la oficina de coordinación del programa
Miercoles 9 de agosto	Managua: Entrevistas con Proyecto BOSAWAS, KEPA, URACCAN
Jueves 10 de agosto	Managua: Día feriado. Trabajo interno del equipo en Hotel Mercedes
Viernes 11 de agosto	Managua: Entrevista DANIDA/PRODEMU, Tercera reunión en la oficina de coordinación del programa, entrevista BID
Sabado 12 de agosto	Managua: Entrevista Manuel Ortega Hegg, trabajo interno del equipo
Domingo 13 de agosto	Managua: Trabajo interno del equipo
Lunes 14 de agosto	Viaje por avión Managua-Siuna Siuna: Concejo Municipal, Movimiento Paula Mendoza, URACCAN
Martes 15 de agosto	Viaje por avión Siuna-Bonanza Bonanza: Alcalde municipal, UTE de Bonanza, Concejo municipal Apalwas: Visita a recinto de URACCAN Viaje por carretera Bonanza-Rosita Rosita: Alcalde municipal, UTE de Rosita, visita proyecto INDEL
Miercoles 16 de agosto	Rosita: Reunión con organizaciones de mujeres Viaje por avión Rosita-Bilwi Bilwi: Reunión con Junta Directiva del Consejo Regional de RAAN, reunión con DANIDA/PRODEMU
Jueves 17 de agosto	Bilwi: Reunión con Concejo municipal, alcalde municipal, UTE, SISCAT. Visita a Ayuha Pihni: Proyecto INDEL
Viernes 18 de agosto	Bilwi: Entrevistas con secretario de PLC, Hazel Law, Consejo Supremo Electoral y Consejo de Ancianos. Reunión en oficina de coordinación
Sabado 19 de agosto	Bilwi: Trabajo interno del equipo
Domingo 20 de agosto	Bilwi: Visita a comunidad miskita Krukira. Trabajo interno de equipo
Lunes 21 de agosto	Bilwi: Entrevista con Roger Hermann Viaje por avión Bilwi-Bluefields Reunión con Junta Directiva del Consejo Regional de RAAS Reunión con Concejo Municipal de Bluefields, UTE de Bluefields, visita a proyectos INDEL
Martes 22 de agosto	Bluefields: Reunión con jefes de bancadas del Consejo Regional de RAAS, reunión con alcalde municipal Viaje por panga a Laguna de Perlas Laguna de Perlas: Reunión con Concejo Municipal Bluefields: Reunión con Cyriel Omier, exmagistrado de CSE
Miercoles 23 de agosto	Viaje por avión Bluefields-Corn Island Corn Island: reunión con Concejo Municipal, Visita proyectos INDEL Viaje por avión Corn Island-Managua Entrevista con Alta Hooker, expresidenta del Consejo Regional RAAN
Jueves 24 de agosto	Managua: Reunión en la embajada de Suecia. Trabajo interno del equipo

Viernes 25 de agosto	Managua: Entrevista INIFOM, reunión en oficina de coordinación del programa, trabajo interno del equipo
Sábado 26 de agosto	Managua: Trabajo interno del equipo Noche cultural en Casa de los Mejía Godoy
Domingo 27 de agosto	Managua: Trabajo interno del equipo
Lunes 28 de agosto	Managua: Trabajo interno del equipo, presentación preliminar al equipo de coordinación del programa
Martes 29 de agosto	Managua: Trabajo interno del equipo, presentación preliminar de conclusiones y recomendaciones a ASDI y equipo de coordinación del programa
Miércoles 30 de agosto	Managua: Trabajo interno del equipo, edición preliminar del informe
Jueves 31 de agosto	Managua: Arreglos administrativos, desintegración del equipo
Viernes 1 de septiembre	Guatemala: Redacción del informe preliminar
Sábado 2 de septiembre	Guatemala: Redacción del informe preliminar
Domingo 3 de septiembre	Guatemala: Redacción del informe preliminar

Anexo 5: Personas entrevistadas

07-Ago	Managua	Henningston Hodgson Mairena	Coordinador Programa RAAN-ASDI-RAAS
07-Ago	Managua	Jorge Canales Colindres	Enlace de programa en Bilwi
07-Ago	Managua	Noel Acosta Montoya	Enlace de programa en Bluefields
07-Ago	Managua	Silvia Coronado López	Administrador Programa RAAN-ASDI-RAAS
07-Ago	Managua	Daniel Aguirre Gámez	Contador Programa RAAN-ASDI-RAAS
08-Ago	Managua	Ray Hooker Taylor	Presidente FADCANIC
08-Ago	Managua	Georgina Muñoz Pavón	Directora Ejecutiva IPADE
08-Ago	Managua	Mauricio Zuñiga Garcia	Sub-director IPADE
08-Ago	Managua	Harry Chávez	Coordinador de capacitaciones IPADE
08-Ago	Managua	Carmen Maria Lang	Coordinadora de Proyectos Ayuda Popular Noruega
08-Ago	Managua	Alejandro Bravo	Director ejecutivo AMUNIC
09-Ago	Managua	Ralf Buss	Asesor GTZ en Proyecto Bosawas/MARENA
09-Ago	Managua	Rene Hooker	Vice-coordinador KEPA Finlandia
09-Ago	Managua	Mirna Cunningham Kain	Rectora URACCAN
11-Ago	Managua	Claus Thure Hastrup	Asesor tecnico principal PRODEMU-DANIDA
11-Ago	Managua	Hans J. Gatz	Banco Interamericano de Desarrollo
12-Ago	Managua	Manuel Ortega Hegg	Director Centro de Analisis Socio-Cultural, UCA
14-Ago	Siuna	Marina Esteban Asomatorres	Secretaria del Concejo Municipal
14-Ago	Siuna	Sergio Llanes	Administrador Municipio de Siuna
14-Ago	Siuna	Enok Rueda Morales	Alcalde auxiliar de Mulukuku, Municipio de Siuna
14-Ago	Siuna	Alejandra Centeno	Mov. Paula Mendoza, Candidata FSLN de alcalde
14-Ago	Siuna	Ana Lazo de Mercado	Consejal regional 1994-98, FSLN-Siuna
14-Ago	Siuna	Manuel Marin	Vice-rector URACCAN Las Minas
14-Ago	Siuna	Rolando Siu	Save the Children Canada, Las Minas
15-Ago	Bonanza	Juan Saballos	Alcalde municipal de Bonanza (FSLN)
15-Ago	Bonanza	Nietschmann Rufus	Vice-alcalde municipal de Bonanza
15-Ago	Bonanza	Juan Jose Centeno	Unidad Tecnica, Alcaldia de Bonanza
15-Ago	Apalwas	Tymon Robbins	URACCAN Las Minas, expresidente SUKAWALA
15-Ago	Rosita	Santiago Schock	Alcalde municipal de Rosita (PLC)
15-Ago	Rosita	Juan Pekitle	Coordinador Educacion Bilingüe Intercultural Mayanga
16-Ago	Rosita	Aurelia Paterson	Movimiento de Mujeres Rigoberta Menchu
16-Ago	Rosita	Neftalia Herrera	Colectivo Gaviota
16-Ago	Rosita	Emilia Zelaya	Movimiento de Mujeres Nora Astorga
16-Ago	Bilwi	Vicente Trujillo	Presidente Consejo Regional Autonomo RAAN (PLC)
16-Ago	Bilwi	Rufina Centena	1er Vice-presidente Consejo Regional Autonomo (PLC)
16-Ago	Bilwi	Eddy MacDonald	2do Vice-presidente Consejo Regional (FSLN)
16-Ago	Bilwi	Alberto Gonzalez	2do Secretario Consejo Regional Autonomo (FSLN)
16-Ago	Bilwi	Juana Hunter	1er Vocal Consejo Regional Autonomo (PLC)
16-Ago	Bilwi	Alejo Teofilo	2do Vocal Consejo Regional Autonomo (PLC)
16-Ago	Bilwi	Elsa Guerrero	Representante local de PRODEMU/DANIDA

17-Ago	Bilwi	Henry Hermann Hernandez	Alcalde municipal de Puerto Cabezas (FSLN)
17-Ago	Bilwi	Luciano Diaz	Director tecnico municipio de Puerto Cabezas
17-Ago	Bilwi	Alejandro García Izaguirre	Concejal Regional, PLC-Siuna
18-Ago	Bilwi	Jaime Chow Zúñiga	Secretario de PLC RAAN, Concejal Regional 1994-2002
18-Ago	Bilwi	Hazel Law Blanco	Abogada, Impulsora de la Ley de Autonomia en 1987
18-Ago	Bilwi	Nery Gonzales	Presidente regional de Consejo Supremo Electoral
18-Ago	Bilwi	Luis Urbina	Asesor técnico Racionalizacion Adm Municipal
18-Ago	Bilwi	Rodolfo Rivera	Presidente Consejo de Ancianos
18-Ago	Bilwi	Gamilias Enriquez	Consejo de Ancianos
18-Ago	Bilwi	Otis Lamm	Consejo de Ancianos
18-Ago	Bilwi	Oscar Hodgson	Asesor legal Consejo de Ancianos
21-Ago	Bilwi	Roger Hermann Hernández	Presidente AIKUKI, ex-Comandante de YATAMA
21-Ago	Bluefields	Melbourne Jackson	1er Secretario del Consejo Regional RAAS (YATAMA)
21-Ago	Bluefields	Pedro Dormus	2do Secretario Consejo Regional Autonomo (PLC)
21-Ago	Bluefields	Withwell Omier	1er Vocal Consejo Regional Autonomo (PLC)
21-Ago	Bluefields	Alicia Campbell	Administradora municipal
21-Ago	Bluefields	Candida Acevedo	Promotora social, UTE
22-Ago	Bluefields	Rayfield Hodgson Bobb	Ex-Coordinador de Gobierno Reg., Concejal 1994-2002
22-Ago	Bluefields	Lawrence Omier	Alcalde Municipal de Bluefields (PLC)
22-Ago	Bluefields	Cesar Campos	Jefe de bancada PLC, Consejo Regional Autonomo
22-Ago	Bluefields	Rodolfo Chang	Jefe de bancada AC, Consejo Regional Autonomo
22-Ago	Bluefields	Henry Francis	Jefe de bancada YATAMA, Consejo Regional Autonomo
22-Ago	Laguna de Perlas	Ditmar Bernard Antonio	Alcalde municipal, Laguna de Perlas (PLC)
22-Ago	Laguna de Perlas	Daniel Zelada	Asesor municipal, Laguna de Perlas
22-Ago	Bluefields	Cyriel Omier	Ex-magistrado del Consejo Supremo Electoral
23-Ago	Corn Island	Hugo Downs	Vice-alcalde municipal de Corn Island (FSLN)
23-Ago	Corn Island	Sebastian Garcia	Concejal municipal, FSLN
23-Ago	Corn Island	Paul Tower	Concejal municipal, PLC
23-Ago	Corn Island	Wayne Campbell	Concejal municipal PRONAL
23-Ago	Corn Island	Cynthia Dixon Martinez	Comision de la Mujer, Municipalidad de Corn Island
23-Ago	Corn Island	Arleen Hodgson	Promotora social, UTE
23-Ago	Managua	Alta Hooker Blandford	Ex-presidenta Consejo Regional RAAN, URACCAN
24-Ago	Managua	Anders Rönquist	Oficial de Programas, Embajada de Suecia, ASDI
24-Ago	Managua	Felix González Pérez	Asesor legal Asamblea Nacional
25-Ago	Managua	Eddy Morales	INIFOM
29-Ago	Managua	Elizabeth Enriquez	AMICA, Consejo Regional RAAN, 1994-2002, YATAMA
29-Ago	Managua	Jorge Frederick	Jefe de bancada de YATAMA, Consejo Regional RAAN

Anexo 6: Modelo de Indicadores con Enfoque de Equidad de Género

Propuesta de indicadores para equidad de género, en los ámbitos que más se relacionan con los objetivos del programa RAAN-ASDI-RAAS.

Hablar de género significa dejar de creer que los roles sociales y culturales asignados a hombres y mujeres son naturales. El enfoque de género trata de humanizar la visión del desarrollo humano, el cual debe basarse en la equidad de género.

Para la inclusión progresiva de enfoques de género en los proyectos, se requiere contar con:

Una estrategia específica para obtener un diagnóstico integrado sobre la situación de hombres y de mujeres en las comunidades, que facilite el diseño y la implementación de las actividades.

Abordaje por clase, etnia, edad, religiosidad

Abordaje en etapas definidas, temporal y secuencialmente, para lo cual se debe tomar en cuenta:

Metas y objetivos A CUMPLIR

Características culturales y sociodemográficas de los beneficiarios.

Condiciones y niveles de desarrollo económico, social y organizativo de las comunidades, poniendo énfasis en las condiciones de vida y necesidades de las mujeres.

Características, experiencias y potencialidades institucionales de las contrapartes nacionales y locales.

Nivel de sensibilización de los agentes de campo respecto a la problemática de género en las comunidades.

Los indicadores deben visibilizar y reconocer la existencia de relaciones de jerarquía y desigualdades entre hombres y mujeres expresadas en racismo y discriminación; reconocer las situaciones más relevantes que sintetizan y expresan las desigualdades de género en la sociedad.

Ejemplos de construcción de indicadores con equidad de género:

1. PARTICIPACIÓN PRODUCTIVA DE HOMBRES Y MUJERES.

¿ En qué actividades participan principalmente hombres y mujeres?

Enfatizar:

- Actividades agrícolas, forestales, pecuarias, artesanales, servicios, comercio, etc.
- Actividad en proyectos productivos comunitarios que cuentan con la promoción y apoyo de alguna institución.
- Acceso de la mujer a los recursos y medios de producción (propiedad de la tierra, capital, crédito, sistema de ahorro -formal e informal-, materia prima disponible para producción artesanal, insumos agrícolas, fertilizantes disponibles, medios para avicultura y medios de transporte)
- Comparar los niveles de participación y acceso a los recursos entre hombres y mujeres.

2. PARTICIPACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES EN EL ÁMBITO DOMÉSTICO.

¿ Cómo participan hombres y mujeres en las actividades que se llevan a cabo en las comunidades?

- Enfatizar actividades domésticas. Actividad para consumo familiar (cocina, limpieza, acarreo de agua, cuidado de niños, confección de prendas, leña, cultivo o recolección de alimentos, cuidado de la familia
- Enfatizar actividades de mercado. Actividad de producción doméstica dirigida al mercado

¿ Cuáles son las características de esos trabajos, tiempo y período?

¿ Cómo se toman las decisiones o se asignan responsabilidades?

3. PARTICIPACIÓN COMUNITARIA DE HOMBRES Y MUJERES.

¿ En qué y cómo participan hombres y mujeres a nivel de la comunidad?

Enfatizar en actividades comunitarias organizativas

- Comités pro-mejoramiento
- Formas organizativas ancestrales
- Participación de hombres y mujeres en la solución de conflictos
- Comités de padres de familia de las escuelas o de la comunidad
- Hogares comunitarios
- Comités u organizaciones de mujeres (de hombres también si existen)
- Comités de ahorro.
- Roles comunitarios y roles cumplidos por las mujeres
- Tiempo y cantidad de energía que demanda cada actividad
- Efectos de la carga de trabajo sobre el tiempo disponible para asumir nuevas actividades generadoras de ingreso, de formación, de desarrollo individual y de trabajo comunitario

4. PARTICIPACIÓN SOCIAL DE HOMBRES Y MUJERES.

¿ Cómo participan socialmente hombres y mujeres en la toma de decisiones dentro de su comunidad y a nivel de las organizaciones?

Enfatizar:

- Niveles de participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones en el ámbito productivo, comunitario y de servicios, tipo y causalidad
- Características de las decisiones que asumen
- Forma de participación de hombres y mujeres en el control de los recursos alimentarios, monetarios, o de bienes.
- Cargos directivos asumidos por hombres y mujeres en los comités o asociaciones a nivel de comunidad en general
- Dificultades más frecuentes para la participación productiva, cultural y política de las mujeres.

Recent Sida Evaluations

- 00/5 The National Environment Management Council in Tanzania.** Grant Milne
Department for Africa
- 00/6 The African Books Collective.** Cecilia Magnusson Ljungman, Tejeshwar Singh
Department for Democracy and Social Development
- 00/7 Twinning Cooperation between Riga Water Company and Stockholm Water Company.**
Marti Lariola, Sven Öhlund, Bengt Håkansson, Indulis Emsis
Department for Eastern and Central Europe
- 00/8 Cambodia Area Rehabilitation and Regeneration Project.** Hugh Evans, Lars Birgegaard,
Peter Cox, Lim Siv Hong
Department for Natural Resources and the Environment
- 00/9 Lao National Drug Policy Programme.** Margaretha Helling-Both, Göran Andersson
Department for Democracy and Social Development
- 00/10 Sida Support to the Asian Institute of Technology. Summary report.** Jan Rudengren, Inga-
Lill Andréhn, Guy Bradley, Richard Friend, Dan Vадnjal
Department for Natural Resources and the Environment
- 00/11 Butajira Rural Health Project. An evaluation of a demographic surveillance site.** Stephen
Tollman
Department for Research Cooperation, SAREC
- 00/12 Nordpraktik – New Managers for Russia.** Lennart Peck, Björn Ternström
Department for Eastern and Central Europe
- 00/13 Environmental Projects in Morocco.** Jean Pierre Bramslev, Gunilla Göransson, Bo
Andréansson
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 00/14 Government Accounting and Interim Budget Development Projects in Tanzania.** Guy
Andersson, Suzanne Flynn, Philip Harding, Stewart Maugham. Department for Democracy and
Social Development
- 00/15 A Twinning Cooperation between Swedish and Bosnian Municipalities.** Börje Wallberg
Department for Eastern and Central Europe
- 00/16 Vietnam Women's Union: Promoting Gender Equality.** Wanjiku Kaime-Atterhög, Tra Thi
Van Anh. Asia Department
- 00/17 Swedish Support to the Development of Policy Research in Cambodia, the Cambodia
Development Resource Institute (CDRI).** Jan Eklöf, Mona Lilja, Charles Myer.
Department for Democracy and Social Development
- 00/18 Study of the Swedish Philippine NGO Program: Final report.** Roger Dimmell, Pamela
Grafilo.
Department for Cooperation with Non-Governmental Organisations and Humanitarian
Assistance

Sida Evaluations may be ordered from:

Infocenter, Sida
S-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0)8 795 23 44
Fax: +46 (0)8 760 58 95
info@sida.se

A complete backlist of earlier evaluation reports may be ordered from:

Sida, UTV, S-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0)8 698 5163
Fax: +46 (0)8 698 5610
Homepage: <http://www.sida.se>



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

S-105 25 Stockholm, Sweden

Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64

Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 56 34-9

E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>