UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERIA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

T.Mon
351.0073
R696 R
2008

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

TEMA DE INVESTIGACIÓN

Descentralización del sector forestal en los municipios de Macuelizo y San Fernando, departamento de Nueva Segovia, Nicaragua

Maestrantes:

- Laura Karina Rodríguez
- Alex David Zapata

Universidad Nacional de Ingeniería

Estelí, Nicaragua, 2008

Dedicatoria y Agradecimientos

En primer lugar, agradecemos profundamente a Dios todopoderoso, por habernos dado la oportunidad de iniciar y culminar de manera exitosa la maestría en Políticas Públicas.

Así mismo dedicamos este triunfo a nuestras madres, hermanos, esposa e hijas, ya que, de una u otra manera también han sido parte de este gran esfuerzo que cuando el agobio de la jornada laboral y las múltiples responsabilidades familiares se hacían sentir, en reiteradas ocasiones sentimos la tentación de desistir y no continuar nuestros estudios y he allí el apoyo moral de nuestros parientes, lo cual nos daba nuevas fuerzas hasta que llegamos a la meta final.

Extendemos nuestro agradecimiento al organismos Británico PROGRESSIO, Unión Europea, a la Asociación de Municipios de Nueva Segovia(AMUNSE) y a CARE-Nicaragua por la gentileza que tuvieron en el financiamiento y gestión para que este proyecto de la maestría se hiciera realidad, al mismo tiempo agrademos a las autoridades de la Universidad Nacional de Ingeniería, por habernos permitido cursar estudios de especialidad, también a su staff de profesores con quienes tuvimos la oportunidad de interactuar, fortalecer y conocer los diferentes fundamentos teóricos de la administración y actuación pública relacionados al desarrollo de Nicaragua y demás pueblos de la región.

Hoja de aprobación

“Esta Tesina fue aceptada por la Comisión del Programa de Estudios de Postgrado en _____ de la Universidad Nacional de Ingeniería, como requisito parcial para optar al grado de _____ “.

_____

_____

_____

_____

ÍNDICE

Dedicatoria y agradecimientos 2

Resumen 4

Lista de tablas 7

Lista de figuras 7

Lista de abreviaturas 8

I. INTRODUCCIÓN 9

II. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN. 11

III. PREGUNTAS DE INVESTIGACION 12

IV. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN. 13

V. DESARROLLO DE LA INVESTIGACION 15

5.1. Fundamentos teóricos de la descentralización 15
5.2. Principios de la descentralización 20
5.3. Descentralización horizontal 22
5.4. Descentralización territorial 22
5.5. La resistencia del gobierno central por la descentralización 22

VI. CARACTERIZACION DE LOS MUNICIPIOS EN ESTUDIO 24

6.1. Caracterización del Municipio de San Fernando 24
6.2. Caracterización del Municipio de Macuelizo 29

VII. MARCO INSTITUCIONAL FORESTAL 32

VIII. CAPACIDADES DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES 36

8.1. Capacidades gerenciales 37
8.2. Las capacidades técnicas 37
8.3. Las capacidades Administrativas y de sostenibilidad 39
8.4. Fomento de la participación ciudadana 40

IX. GESTION FORESTAL DESCENTRALIZADA 42
9.1. Competencias forestales municipales 43
9.2. Competencias forestales municipales 44
9.3. Acciones forestales desde los municipios 46
9.4. Atribuciones forestales delegadas 50

X. CONCLUSIONES 59
XI. RECOMENDACIONES 63
Bibliografía 66
Anexos. 68

Resumen

La presente investigación ha sido realizada en los municipios de San Fernando y Macuelizo, departamento de Nueva Segovia y tiene como objetivo determinar si los gobiernos municipales poseen capacidades técnicas y administrativas para asumir la descentralización del sector forestal municipal, además se analizan las limitantes y factores que han contribuido al desarrollo de la gestión forestal identificando las funciones descentralizadas , que los gobiernos municipales están en capacidad de asumir.

Para cumplir con los objetivos planteados se realizo un proceso metodológico, que conllevo la revisión de documentación relacionada a la temática en el plano nacional y local, también se realizó un autodiagnóstico aplicando técnicas exploratorias como ser entrevistas abiertas dirigidas a funcionarios/as de las municipalidades en estudio, de instituciones gubernamentales, organizaciones de productores/as forestales.

Se hizo un análisis sobre la aplicabilidad de las diferentes políticas y leyes existentes, las iniciativas forestales locales que se han ido gestando desde los territorios, basados en sus capacidades y sus aportes en el avance del proceso de descentralización forestal.

Por ser la descentralización un proceso político, dinámico y conflictivo en el cual intervienen una serie de factores sociales, ambientales, jurídicos, institucionales, técnicos, económicos, administrativos y financieros se vuelve un proceso complejo cuya evolución estamos logrando entender, por lo cual la presente investigación no trata de buscar resultados automáticos y conclusiones absolutas, por lo que de manera ponderada concluimos en lo siguiente: a pesar de las limitaciones existentes los gobiernos municipales han tomado la iniciativa de asumir funciones y responsabilidades forestales, pero sienten que el gobierno central les ha entregado las cargas de la gestión forestal pero no los beneficios ni en términos de autoridad ni de ingresos económicos.

Por otra parte el marco legal e institucional forestal, está fundamentado en concepciones de participación local, equidad y descentralización, pero en la práctica tampoco ofrece muchos poderes de decisión forestales. En particular en áreas protegidas o vedadas (por los 15 Km. de restricción a partir de la línea fronteriza) aunque abarquen terrenos privados es el Ministerio del ambiente y Recursos Naturales (MARENA) y el Instituto Nacional Forestal (INAFOR); el que tiene el poder de decisión sobre su manejo.

El clientelismo político también continúa siendo un factor que debilita el proceso de descentralización del sector forestal en cuanto a la inestabilidad laboral en el personal técnico que desempeñan las oficinas ambientales, principalmente en el municipio de San Fernando que en los últimos cincos años han sido removidos de sus cargos tres coordinadores, no así en el municipio de Macuelizo donde ha habido estabilidad en el personal del área ambiental.

La descentralización, no debe de verse como un acto, sino como un proceso y deben irse descentralizando atribuciones de manera paulatina y simultáneamente acompañada con las transferencias de recursos necesarios para hacer efectivo las siguientes atribuciones: elaboración y ejecución de planes de manejo forestal (Protección, plantaciones, tratamientos silviculturales), permisologia domestica forestal, supervisión (comunidades, Regencia, empresas), Auditorias Sociales, Información forestal , coordinación de la forestería comunitaria, co – manejo de áreas protegidas.

Lista de tablas

Tabla1. Uso actual de la Tierra en el municipio de San Fernando

Tabla 2. Uso actual del bosque en producción de San Fernando

Tabla 3. Estado actual del bosque de producción de Macuelizo

Tabla 4. Inconsistencias en el marco institucional del sector forestal en Nicaragua

Tabla 5. Competencias forestales municipales

Lista de figuras

Figura 1. Bosques de coniferas del municipio de San Fernando

Figura 2. Control de incendios forestales en Macuelizo en el 2006

Figura 3. Firma de convenio delegación de atribuciones forestales 2006

Figura 4. Evaluación de convenios forestales. Participación del Alcalde de Macuelizo /Sr. Ariel Flores Cuadra.

Figura 5. Evaluación de convenios forestales. Participación el actual Director Ejecutivo de INAFOR/Lic. William Shuartz

Lista de abreviaturas

AMUNIC	Asociación de Municipios de Nicaragua
AMUNSE	Asociación de Municipios de Nueva Segovia
CAM	Comisión Ambiental Municipal

CODEFOR	Comisión Departamental Forestal
COMUFOR	Comisión Municipal Forestal
CSD	Comisión Sectorial para la Descentralización
FONADEFO	Fondo Nacional de Desarrollo Forestal
INAFOR	Instituto Nacional Forestal
INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
MAGFOR	Ministerio Agrícola, Ganadero y Forestal
MARENA	Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales
MIFIC	Ministerio de Industria, Finanzas y Comercio
PAM	Plan Ambiental Municipal
PAAD	Plan de Acción Ambiental Departamental
PAF	Plan de Acción Forestal
POF	Plan de Ordenamiento Forestal
SEAM	Secretarias Ambientales Municipales

I. INTRODUCCIÓN

En este documento se da a conocer un proceso de investigación acerca de la descentralización del sector forestal en los municipios de San Fernando y Macuelizo, Nueva Segovia, donde se desarrolló un proceso metodológico efectuado en tres momentos como ser la revisión de literatura pertinente con el tema a investigar, autodiagnóstico de capacidades locales y retroalimentación del mismo.

También se hace un abordaje de los diferentes fundamentos teóricos, referidos al proceso de modernización del Estado Nicaragüense; donde se incluye la desconcentración y descentralización hacia los territorios, haciendo énfasis en la descentralización del sector forestal.

Así mismo se hace una caracterización general de los municipios en estudio, identificando el potencial de recursos forestales, que podrían ser la base para el desarrollo socioeconómico de los territorios en estudio; así mismo para lograr un análisis del sector se valoraron los diferentes instrumentos jurídicos existentes en el país, en referencia, al uso y manejo forestal.

Para precisar la investigación, se ha logrado identificar las capacidades técnicas y organizativas que existen en los dos municipios, como condicionantes para asumir la descentralización de manera efectiva, además de valorar algunas iniciativas inmediatas que se han desarrollado en este sentido , como por ejemplo la institucionalización de las Secretarias y Comisiones Ambientales Municipales, gestión de proyectos, sistemas de planificación y la reciente firma de convenios de delegación de atribuciones forestales entre las dos alcaldías en mención y el Instituto Nacional Forestal.

II. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.

- Determinar si las alcaldías de San Fernando y Macuelizo, Nueva Segovia poseen capacidades técnicas y administrativas para asumir la descentralización del sector forestal municipal.

- Analizar las limitantes y factores que han contribuido al desarrollo de la gestión forestal en los municipios de Macuelizo y San Fernando, Departamento de Nueva Segovia.

- Identificar las funciones descentralizadas del sector forestal, que los gobiernos municipales de San Fernando y Macuelizo están en capacidad de asumir.

III. PREGUNTAS DE INVESTIGACION

1. ¿Las alcaldías de San Fernando y Macuelizo, tienen capacidad para administrar las leyes y normativas en el uso y aprovechamiento forestal municipal?

2. ¿Los convenios de delegación de atribuciones forestales del Instituto Nacional Forestal hacia las dos alcaldías, están contribuyendo a ejercer mayor control en el uso y aprovechamiento forestal municipal?

3. ¿Las Secretarias Ambientales Municipales son capaces de asumir las responsabilidades técnicas que requiere la administración forestal como lo mandata Ley 462 (Ley Forestal), o será necesario la creación de una oficina forestal municipal?

4. ¿Los gobiernos municipales de Macuelizo y San Fernando invierten en el sector forestal?

5. ¿Como es la coordinación entre la Alcaldía Municipal con otras instancias del sector forestal (INAFOR, MARENA, ONG, etc.)?

6. ¿La inestabilidad del personal técnico de las alcaldías municipales afecta la gestión forestal descentralizada?

IV. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.

Considerando como principal criterio el potencial de recursos forestales existente, se identificaron los municipios de Macuelizo y San Fernando para realizar la presente investigación, la cual tiene como propósito principal analizar las capacidades técnicas y administrativas de los municipios para asumir la descentralización del sector forestal, los avances y limitaciones que se han dado en la gestión forestal e identificar cuales serian las funciones que los gobiernos municipales pueden asumir, basados en sus capacidades.

La metodología utilizada en esta investigación se dio en tres momentos:

Primer momento: Revisión de documentación a nivel municipal: en esta etapa se procedió a revisar la documentación existente en cada municipio, haciendo énfasis sobre todo en los instrumentos de planificación existentes (Plan de desarrollo municipal, planes de inversión municipal (PIM), Planes operativos de los gobiernos municipales, plan de acción forestal municipal, plan

de arbitrios, plan de manejo del área protegida Cordillera Dipilto – Jalapa, plan ambiental municipal, plan de prevención de incendios forestales, plan de gestión de riesgos, entre otros. También en esta etapa se reviso el marco jurídico nacional (ley forestal y sus reglamentos, ley de delitos ambientales, ley ambiental y su reglamento entre otras así como las normativas locales (ordenanzas) en el que se ha venido desarrollando la gestión forestal.

Segundo momento: En la segunda etapa se realizo un auto diagnóstico para identificar capacidades que poseen los actores del municipio relacionados con el sector forestal. En esta etapa se analizo las limitaciones y factores que han contribuido al desarrollo de la gestión forestal, así como las competencias, atribuciones y funciones forestales que se realizan actualmente en el nivel municipal. Estos insumos fueron tomados como línea base y diagnóstico para identificar los temas susceptibles a mejorar y las oportunidades de descentralización por el cual este mismo instrumento servirá para medir los avances y el fortalecimiento de las capacidades locales para el manejo del recurso forestal.

Para recopilar la información del autodiagnóstico, se aplicaron como técnicas exploratorias las entrevistas abiertas, dirigidas a funcionarios/as de las municipalidades, de Instituciones gubernamentales, Organizaciones de productores/as forestales a través de herramientas como ser: Matrices de Competencias donde se abordaran aspectos de responsabilidad, que actualmente se estaban cumpliendo ya sea en el marco legal o fuera de él, así mismo se hizo un sondeo para identificar las capacidades Municipales.

Tercer momento: Consistió en fortalecer el autodiagnóstico municipal, el cual se realizo mediante un taller de retroalimentación donde se abordaron los siguientes temas:

1. Discusión de resultados preliminares y ajustes respectivos.
2. Discusión y priorización de los aspectos a mejorar como ser:

a. Funciones con potencial de ser descentralizadas,
b. Aspectos que le convenían al municipio manejar localmente,
c. Aspectos que se debían mejorar para buscar la descentralización efectiva y qué apoyo y medidas eran necesarias tomar a nivel local.

V. DESARROLLO DE LA INVESTIGACION

5.1. Fundamentos teóricos de la descentralización

La modernización del Estado y del sistema político administrativo ha sido un imperativo para el desarrollo. Asimismo, el tema de la descentralización ha adquirido en los últimos años un lugar importante en el debate público y en el accionar de los diferentes grupos vinculados al ámbito local. [1]

El Banco Mundial considera a la descentralización como un mecanismo que puede ayudar a mejorar el desempeño de las funciones públicas según el tipo de función y el sistema de descentralización que se adopte. La meta es de transferir funciones a las instancias que se encuentren más cerca de las personas y puede facilitar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, lo que hará más transparente el ejercicio de la autoridad y fortalecerá la gobernabilidad.

El eje estratégico de la *reforma y modernización de la administración pública* emprendido por el Poder Ejecutivo de Nicaragua es la descentralización, para lograr mayor eficiencia y eficacia en la gestión estatal. La descentralización contribuye a potenciar las capacidades locales y a mejorar el funcionamiento de las instancias donde se toman decisiones para el bien común, coadyuvando a una mejor operatividad y asegurando resultados más eficientes.

En la *Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local*, la descentralización se entiende como la *transferencia de funciones, recursos y autoridad o poder,* de los entes estatales centrales, a los entes autónomos, gobiernos regionales y locales y a las propias organizaciones de la sociedad, con el propósito de promover una amplia participación y corresponsabilidad de todos los sectores en función del desarrollo y el bienestar común.

La *descentralización* es de organización de la cosa pública, parte de un proceso más amplio de reforma y modernización del sector público para contribuir en mejorar su capacidad de decisión y administración.

La Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PNDDL), aprobada por la Comisión Sectorial para la Descentralización en Julio 2003, se enmarca siempre en el contexto del *Programa de Reforma y Modernización del Sector Público*, que aspira a la creación de una administración con capacidad de decisión, moderna, eficiente, promotora y tecnológicamente capaz en todos sus niveles de proveer servicios de alta calidad. "Adecuar el Poder Ejecutivo a su función de servir eficientemente al ciudadano, exige llevar a cabo un proceso profundo de descentralización de los recursos y de muchas de las funciones que actualmente son potestad privativa del poder central.

La política se propone como objetivo general "dotar a las instituciones del Estado de un instrumento que norme y regule los planes y programas de desconcentración y descentralización orientadas a la promoción del desarrollo local, con una perspectiva de largo plazo, que garantice un proceso gradual, selectivo e incremental, coherente en materia política, fiscal y administrativa".

Los objetivos específicos que acompañan al objetivo general son:

- "Establecer los conceptos, modalidades y fundamentos éticos que regirá el proceso de descentralización en Nicaragua.

[1] Estrategia de descentralización del MARENA

- Definir las estrategias de apoyo y requerimiento básicos para que las instituciones del gobierno central inicien procesos de desconcentración y descentralización en la perspectiva de promoción de desarrollo local sostenible.

- Establecer los lineamientos estratégicos y las líneas de acción que definen el marco de actuación gubernamental a corto y mediano plazo en torno a los procesos de descentralización y desarrollo local."

La descentralización deberá permitir una "mayor eficiencia en la gestión, focalización y efectividad del gasto público, y en la provisión de los servicios básicos que coadyuve –en alianzas estratégicas público-privadas en los ámbitos locales- a la promoción de la competitividad, la productividad y el empleo en todo el territorio nacional".

En la base de esta gestión se encuentra un incremento en la participación ciudadana y el fomento de una cultura donde el gobierno, las fuerzas productoras y la sociedad en general comparten responsabilidades. De ahí que los ejes en los cuales descansa este objetivo sean eminentemente políticos: participación social y política de los ciudadanos, democracia representativa y gobernabilidad.

Una de las principales restricciones que impiden la formulación de este proceso y de una política comprensiva sobre el tema, es la falta de consenso político sobre los objetivos y medios de la descentralización.

También se afirma que el debate en torno a este tema no se ha basado, de un lado, en el conocimiento del desempeño de los gobiernos locales y regionales autónomos para la satisfacción de necesidades de sus ciudadanos; y de otra parte, en el conocimiento de la realidad y el avance de las experiencias en desconcentración-descentralización.

A partir de este se ha planteado un nuevo rol estratégico para el proceso, concibiéndolo como uno de los componentes claves para el desarrollo local y un eje transversal para la implementación de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (ERCERP).
Sin embargo, esta reformulación plantea la necesidad de efectuar cambios culturales e institucionales profundos en la forma de concebir y utilizar el poder público, a fin de avanzar en los procesos de desarrollo local; así como la necesidad de devolver a los ciudadanos su protagonismo en esos procesos a través de formas de gestión participativa y asociativa.

En términos prácticos, ello significa la posibilidad de realizar un cambio sustantivo en la visión y el tipo de relación entre gobierno y ciudadanía, en lo que a procesos de descentralización y desarrollo local, ser refiere.

La posibilidad del cambio pasa por asumir el tema de la participación como un aspecto clave en la incidencia ciudadana a diferentes niveles sobre la Política de Descentralización y el Desarrollo Local, en particular, y otro tipo de políticas públicas relacionadas, en general.

Sin embargo, aunque se reconoce la existencia e importancia de diferentes experiencias sobre todo a nivel local, aún existen una serie de dificultades que limitan la participación ciudadana en la descentralización. Algunas de ellas se refieren a la falta de voluntad política de ciertas autoridades para abrir espacios de participación a los ciudadanos, o la timidez de los mismos ciudadanos para apropiarse de ciertos espacios de participación.

La descentralización debe permitir servir mejor al ciudadano y compartir las responsabilidades con este, a través de sus organizaciones, de los gobiernos locales, de la empresa y la sociedad civil, para la toma de todas aquellas decisiones que afectarán el futuro de sus propios territorios y la calidad de los servicios públicos a los que todos tienen derecho."

Como forma de organización de la cosa pública para la modernización y democratización de Estado, la descentralización ha quedado definida y articulada como eje transversal de la *Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (ERCERP*). Nicaragua, con la descentralización, apunta por tanto a *mejorar la gobernabilidad local* como condición necesaria para lograr el desarrollo local y reducción de la pobreza.

Se entiende por mejoramiento de la gobernabilidad local, el aumento de la eficiencia, transparencia y legitimidad de la acción municipal en la provisión de los servicios básicos, la protección ambiental y el manejo de recursos naturales, así como la promoción del desarrollo económico y la competitividad local, lo que demanda mayor participación ciudadana, concertación y coordinación entre las instituciones del Estado y de éstas con las *fuerzas productivas locales*."

Se espera que la descentralización, en su carácter fundamental de proceso político, promoverá la introducción de nuevas formas participativas de gestión de los servicios públicos, orientadas no sólo a una mayor eficiencia y control social del uso de los recursos públicos, sino que –finalmente- a la construcción en el territorio de un nuevo marco social y económico de relaciones entre todos los actores involucrados: gobierno central, estructuras departamentales, gobiernos municipales, consejos regionales, sociedad civil y empresa privada, que además propicie y fomente una cultura cívica de responsabilidades compartidas, sin la cual el desarrollo no sería viable ni sostenible.

El Gobierno de Nicaragua considera que "Para el logro tanto del desarrollo económico como de la gobernabilidad local, se hace necesario avanzar simultáneamente en dos direcciones: por un lado, hacia la descentralización política, administrativa y fiscal, que *promueva las condiciones del proceso* y, por el otro, hacia el fortalecimiento de los municipios y de las estructuras de gobierno subnacionales, que posibiliten y garanticen la creación y sostenibilidad

de las capacidades municipales y de las regiones autónomas."

5.2. Principios de la descentralización

La descentralización es un proceso que se implementa respetando principios, que constituyen referencias normativas para buscar las modalidades más apropiadas a situaciones específicas. La subsidiariedad es el principio por el cual es la preocupación de la *mayor descentralización posible* que determina las opciones en el eje centralización-descentralización, determinado por la aplicación de los criterios de eficiencia, eficacia y responsabilidad. Se prioriza a la entidad pública más cercana a la población como la idónea para ejercer la competencia o función en su localidad.

La eficiencia es la regulación al menor costo posible por una cantidad de beneficios determinados. La eficacia refiere al mayor logro posible de objetivos en el proceso de regulación de un sector. Así, será responsable del ejercicio de una competencia la entidad pública que se encuentre en condiciones de prestar el servicio al ciudadano, aun cuando de acuerdo al principio de subsidiariedad no fuera el llamado para hacerlo.

La responsabilidad es un criterio refiriendo a la legitimidad para asumir una regulación tomando en cuenta el grado de imputabilidad de una instancia pública ante la población.

La superioridad es el principio según el cual es el *ejercicio del poder* que determina el alcance de las decisiones relativas a la descentralización, la centralización y/o la recentralización de un proceso, según criterios de responsabilidad y competencia. Los responsables de la formulación y ejecución de políticas, programas y acciones en ejercicio de sus competencias, deben armonizar y coordinar su actuación para asegurar un eficaz servicio, asumiendo el liderazgo de la coordinación en sus campos de atribución.
En el ejercicio de las competencias compartidas cada entidad pública debe actuar con sujeción a la normatividad nacional, cumpliendo a cabalidad las

acciones que le corresponden, de manera oportuna y eficiente, y dentro del campo de sus propias atribuciones; es en esencia el principio de concurrencia.

Las decisiones relativas a la regulación de actividades comunes de preservación de la calidad ambiental o el uso manejo sostenible de los recursos naturales obedecen a factores como la extraterritorialidad, que exigen que la autoridad sea conferida a niveles apropiados por ser los asuntos de interés nacional, regional, departamental y/o municipal.

La servihabilidad es el principio según el cual es la provisión del servicio público que determina las decisiones relativas a la descentralización u centralización del mismo. Es el principio antagónico al principio de superioridad, en el sentido de que son criterios de mayor objetividad y no de ejercicio de poder que determina la necesidad de descentralizar.

Sin embargo, la aplicación del principio de servihabilidad sugiere la necesidad de lograr capacidades adecuadas de autogestión y/o autorregulación a niveles territoriales apropiados para asumir funciones específicas. Por ejemplo, un grupo de municipalidades puede lograr un nivel de asociatividad aceptable para la autorregulación del plan de manejo de una área protegida. Las decisiones de descentralización deben fundamentarse en estos principios, buscando alcanzar un óptimo en la provisión del servicio u objetivo perseguido.

La gradualidad en la implementación de procesos de descentralización es un principio estratégicamente imprescindible. Evita que sean descartadas iniciativas sobre la base de la capacidad limitada de los actores concernidos; permite definir agendas y avanzar paulatinamente fijando metas realistas y responsables que, debidamente concertadas, hacen factible la descentralización.

La descentralización no es un fin en sí mismo sino un instrumento de la reforma del Estado, que puede ayudar a mejorar el desempeño de las funciones

públicas según el tipo de función y el sistema de descentralización que se adopte: “Un mejor Estado significa revisar y ponerse de acuerdo respeto a la distribución de las funciones del Poder entre las instituciones que lo forman, y establecer tanto las nuevas reglas del juego como los correspondientes equilibrios y contrapesos.”

Se debe descentralizar coordinadamente (bajo la rectoría de la CSD) y ordenadamente (con financiamiento y clara determinación de responsabilidades y objetivos) las competencias cuya descentralización sea conveniente y factible, según las modalidades apropiadas.

5.3. Descentralización horizontal

La descentralización horizontal consiste en transferir y/o compartir competencias con instancias de un mismo nivel, por ejemplo de un Ministerio de Estado a otro. Es particularmente adecua para la integración de ejes transversales (género, ambiente, salud, educación) al actuar de las diferentes instancias y niveles de Gobierno, permitiendo mayor cohesión en la implementación de políticas públicas trans-sectoriales o globales.

5.4. Descentralización territorial

La descentralización territorial consiste en transferir y/o compartir competencias con gobiernos territoriales gozando de legitimidad política (electos). Se trata entonces de un proceso dirigido a gobiernos municipales directa.

5.5. La resistencia del gobierno central por la descentralización

Las razones que ha manifestado El Gobierno Central del porque no se da una descentralización mas completas en los territorios es por la falta de capacidad local, pero también se pueden identificar dos factores que podrían explicar

mejor la resistencia a la descentralización de la gestión forestal. Uno es la resistencia política de los ministerios a ceder responsabilidades y compartir conocimientos, pues esto significa ceder poder y hasta podría comprometer sus puestos de trabajo. El otro es el volumen de los recursos reclamados; también hay resistencia a ceder ingresos y con ello, nuevamente, el poder que acompaña el control económico.

Sin embargo existe la premisa que la descentralización puede avanzar cuando hay presión social desde abajo, en el caso de los alcaldes de Nueva Segovia han conseguido en cierta manera que se atiendan sus demandas, a pesar de la resistencia a nivel central, pero solo ha sido posible cuando han podido organizarse y hacerse sentir. Además, en la medida que avanza la descentralización, también se fortalece la percepción de los líderes políticos nacionales de que los alcaldes son clave para movilizar el apoyo popular.

De hecho que hacen falta mecanismos formales para promover la democracia local. Las posibilidades actuales de los ciudadanos de influir en las actuaciones del gobierno municipal o en el nivel de coordinación entre el gobierno y los actores locales, dependen en parte de su capacidad de movilización y en parte de la receptividad del mismo gobierno; es decir, del contexto político y socioeconómico del municipio.

Cuando el gobierno es cerrado y evita la transparencia, hay más probabilidades de que se comprometa con intereses particulares, y hay mas espacio para la corrupción. Un gobierno democrático y representativo tiende a ser mas receptivo, abierto a diferentes ideas y al debate de las mismas. Del mismo modo, grupos particulares bien organizados con influencia económica pueden ganar el espacio para influir en las decisiones del gobierno local. Un municipio con mucha experiencia en organización y movilización local o con grupos marginados bien organizados puede generar un ambiente más democrático con respecto a la toma de decisiones.

VI. CARACTERIZACION DE LOS MUNICIPIOS EN ESTUDIO

6.1. Caracterización del Municipio de San Fernando

El Municipio de San Fernando esta ubicado a 22 kilómetros de la ciudad de Ocotal con un área total de 236 km2, esta dividido en 4 micro regiones y la zona urbana, cuenta con una población de 7,958 habitantes con una tasa de crecimiento de 3.2

Su principal fuente de ingreso se obtiene de la producción de granos básicos y la ganadería seguida del forestal y cafetalero.

La topografía del Municipio es irregular, con excelentes condiciones para la agricultura y la ganadería , El uso del suelo es distribuido en un 25% para cultivos anuales, 10% para cultivos perennes, 35 % para pastos y un 30 para bosques de pino, cuenta con un área de 4,475 manzanas cultivadas. En el territorio de San Fernando se ubican elevaciones que oscilan entre los 760 y 1,800 metros sobre el nivel del mar, en la parte sur del territorio prevalecen montañas de mediana altitud, incrementando su altitud en la dirección norte, en donde encontramos los picos más altos.

El clima de la zona es de sabana tropical de altura con temperaturas promedio de 23º a 24ºC y una precipitación pluvial media anual que oscila entre los 1,347 msnm. La zona se caracteriza por tener una buena distribución de las lluvias durante todo el año, debido a la altitud geográfica promedio de 1,070 msnm y las regulares precipitaciones pluviales, el 70% del territorio se encuentra cubierto por densos pinares, por ello, el clima es fresco y agradable.

En la tasa de crecimiento poblacional ha incidido la inmigración cuyos pobladores proceden de otros municipios alcanzando estos el 39.6 por ciento de la población total que habita en San Fernando, los patrones de asentamiento están fuertemente influenciado por las condiciones topográficas, agro ecológicas, la tenencia de la tierra, aspectos culturales, nivel de acceso y los conflictos bélicos (1 983-1 987) entre otros (CDR-ULA 1993).

El centro urbano se encuentra ubicado a orillas del eje vial más importante el cual tiene su origen en Managua y culmina en Jalapa en su parte Noreste. En este municipio la mayor concentración de población se encuentra en las partes urbanas del municipio (Santa Clara, micro-región 1, Arranques y Salamají). Estas áreas están dotadas de servicios y es donde se localizan las tierras más aptas para la producción agrícola y pecuaria, extendiéndose un poco hacia el norte. A medida que las condiciones de acceso y dotación de servicios

disminuyen, se presentan centros poblados de menor tamaño y mayor dispersión de población, en estos predominan las vías de acceso sin revestimiento.

Según el mapa de pobreza elaborado en 1995 por el INEC (ERCERP-julio 2001) presenta al municipio de San Fernando con un porcentaje de pobreza media, 68.7 % y un porcentaje de pobreza extrema de 30.3%. Por otro lado, este municipio presenta una ruralización bastante considerable de la pobreza, (69.3%)

Estas cifras relativas a las condiciones de pobreza en este municipio no han variado a la luz de los resultados de la EMNV 2001 (INEC 2001), por otro lado el PND introduce una caracterización de los municipios de acuerdo al Índice de Marginalidad Social (IMS), y ubica a San Fernando con un Indice de Marginación Medio (PND 2003).

Este Índice evidencia las brechas existentes a nivel interno en cuanto al acceso a diversos servicios, tales como agua, luz eléctrica, salud, vivienda, entre otros (PND 2003). Estas categorizaciones del MS también son coincidentes con el nivel de pobreza presentado por este municipio.

Tabla 1. Uso actual de la tierra para el Municipio de San Fernando.

Uso actual – 2004	Ha	%
Agropecuario	2817	11.6
Bosque deciduo	1225	5.1
Bosque latifoliado abierto	5	0.0
Bosque latifoliado cerrado	5377	22.2
Bosque Mixto	3025	12.5

Uso actual – 2004	Ha	%
Bosque de pino abierto	5502	22.7
Bosque de pino cerrado	6107	25.2
Regeneración de pinares	0	0.0
Nubes	89	0.4
Tierra en cond. Particular	107	0.4
Total	24,253	100

Recursos Forestales Existentes: Bosque de pino

Es importante destacar que el 50 % de los bosques del municipio, están dentro del área protegida Reserva Natural Cordillera Dipilto – Jalapa.

Figura 1: Bosques de Confiera de San Fernando (Cordillera Dipilto – Jalapa)

El índice de sitio promedio para el bosque de pino en San Fernando se estima en 21 o mediano-alto.

El área de pino cerrado es mayormente en su fase avanzada de desarrollo, entre 28 y 30 años de edad. El volumen estimado de bosque cerrado de pino

es de 689,759 m^3 /ha y el crecimiento de 48,953 m^3 /ha/a. El pino abierto es producto de aprovechamiento y de la afectación de gorgojo. El volumen se estima en 40 m^3/ha de madera en pie y el crecimiento en 2.8 m^3 /ha/a. En esta estimación, las existencias totales de pino en San Fernando serían aproximadamente 689,500 m^3 y el crecimiento anual cerca de 48,953 m^3. El área afectada por el gorgojo esta incluida en el área de pino, bajo regeneración natural y pino abierto.

Tabla 2: Estado Actual del Bosque de Producción, del municipio de San Fernando

Estrato del bosque	Área Ha	Índice Sitio	Clase Desarrollo	Volumen M3/Ha	Crecimiento M3	M3/Ha/a	M3
Pino cerrado	6,107	18	30	67	409,169	4.8	29,313
Pino abierto	5,502		30 – 40	40	220,080	2.8	15,405
Bosque Mixto	3,025			20	60,500	1.4	4,235
Áreas de reg. Natural							
Total	14,634				689,759		48,953

6.2. Caracterización del Municipio de Macuelizo

El Municipio de Macuelizo esta ubicado a 18 kilómetros de la ciudad de Ocotal, cuenta con una extensión territorial de 254.59 Km2, su población total es de 6000 habitantes con una densidad territorial de 23.5 habitantes por Km2; densidad bastante inferior a la del promedio departamental, y dos veces menor a la densidad poblacional del país, esta densidad va aumentando producto de la dinámica del crecimiento de la población, tanto por efecto de la migración como por el crecimiento natural

Macuelizo tiene un clima caracterizado por una temperatura de 20°c y 25°c ya que es una sabana tropical de altura, y un promedio de precipitación de 1,200 mm anuales, aunque en la actualidad este ha variado debido al mal manejo del bosque.

Esto se evidencia en el periodo 1962- 1999, en donde se puede observar que las precipitaciones en el Municipio han venido decreciendo. Este decrecimiento entre otros factores se debe a cambios climatológicos como lo fenómenos del Niño y la Niña, así como acciones antropogénicas.

El municipio de Macuelizo es atravesado en su parte septentrional y occidental por la cordillera Dipilto-Jalapa. En general, se puede observar que todo el territorio presenta un relieve accidentado, con numerosos cerros de pendiente media a alta que superan en su mayoría los 1,000 m de altura

En el municipio se localizan altos relieves, cerros y filas de gran importancia que sirven de parte agua natura l o divisores topográficos común entre las cuencas, de las cuencas delimitadas y que son tributarias al Río Coco, la Cuenca del Río Macuelizo, reviste mayor importancia por su extensión de 216.25 Km^2, esta cuenca contiene al municipio en un 80 % del área total municipal.

El municipio de Macuelizo aún posee considerables extensiones de bosque tanto de confieras como de latí filiadas, por lo cual se le considera una zona maderable, a pesar de que los aprovechamientos maderables han sido realizados de forma irracional.

El municipio de Macuelizo, esta dividido en micro regiones y la zona urbana. El Municipio se caracteriza por ser eminentemente rural, evidenciado porque el porcentaje de población que se encuentra residiendo en las áreas urbanas no alcanza el 10%, esto es debido a las características productivas del municipio cultivo de granos básicos, café y ganadería.

El mapa de pobreza elaborado en 1995 por el INEC (ERCERP-julio 2001) presenta al municipio de Macuelizo con un nivel de pobreza Severa, presentando un porcentaje de pobres del 83.7% y un porcentaje de su población viviendo en pobreza extrema del 45.2%. El municipio presenta una ruralización del 96.4 % de la pobreza siendo esta bastante considerable.

Por otro lado el PND introduce una caracterización de los municipios de acuerdo al Índice de Marginalidad Social (IMS), en la cual ubica a Macuelizo con un Indice de Marginación Muy Alto (PND 2003). Este Indice evidencia las brechas existentes a nivel interno en cuanto al acceso a diversos servicios, tales como agua, luz eléctrica, salud, vivienda, entre otros (PND 2003).

La principal fuente de ingreso del Municipio se obtiene del sector Agropecuario y forestal. El área total cultivada en el Municipio de Macuelizo es de 3,324.51

manzanas, en las que son sembradas 19 especies vegetales; Los rubros que están contribuyendo mayormente a la economía son el Frijol, Maíz, Café y Sorgo. Otra actividad económica importante la constituye la crianza de ganado bovino cuyo hato que asciende a 974 cabezas y es destinada a la producción de leche y carne.

Tabla 3: Estado Actual del Bosque de Producción de Macuelizo.

Estrato del bosque	Área Ha	Índice Sitio	Clase Desarrollo	Volumen M3/Ha	Crecimiento		
					M3	M3/Ha/a	M3
Pino cerrado	3838	21	30	90	345420	6	23028
Pino abierto	5,142	21	20	20	102840	3	15426
Bosque Mixto	2017						
Áreas de reg. Natural							
Total	10,997				44,8260		38, 454

El índice de sitio promedio para el bosque de pino en Macuelizo se estima en 21 o mediano-alto. El área de pino cerrado es mayormente en su fase avanzada de desarrollo, entre 28 y 30 años de edad. El volumen estimado de bosque cerrado de pino es de 90 m^3 /ha y el crecimiento de 6 m^3 /ha/a. El pino abierto es producto de aprovechamiento y de la afectación de gorgojo. El volumen se estima en 20 m^3/ha de madera en pie y el crecimiento en 3 m^3 /ha/a. En esta estimación, las existencias totales de pino en Macuelizo serían aproximadamente 448,260 m^3 y el crecimiento anual cerca de 38,454 m^3.

VII. MARCO INSTITUCIONAL FORESTAL

La mayoría de leyes y decretos para la protección y el uso sostenible del bosque, fueron aprobados desde hace varias décadas, pero no fueron reglamentadas en lo que respecta a su aplicación. A principios de los años 90, se planteó la necesidad de elaborar un Reglamento Forestal, que diera aplicabilidad y coherencia al conjunto de leyes y decretos que carecían de su respectivo reglamento (ver FAO 2004: 1428). El resultado fue la elaboración del Reglamento Forestal (Decreto Nº 45-93, del 19 de Octubre de 1993), que se convirtió en el marco jurídico e institucional de Nicaragua. Este reglamento define como funciones y facultades del Servicio Forestal Nacional las de "Establecer los sistemas y planes de manejo, aprobar los planes de manejo y supervisar su puesta en práctica para la producción forestal sostenible y asegurar el cumplimiento de las normas técnicas y disposiciones administrativas emitidas".

Este reglamento, estableció los objetivos de la política forestal, basados en el manejo sostenible de los bosques, y creó las estructuras correspondientes para la aplicación de las normas jurídicas. Se creó el Servicio Forestal Nacional (SFN), como institución rectora y reguladora del sector forestal, adscrito al Instituto Nicaragüense de Recursos Naturales (IRENA), cuyas funciones descansan en la administración de las tierras forestales del país y los bosques contenidos en ellas. Simultáneamente y con el propósito de hacer participativa la gestión forestal, se creó la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), como órgano de consulta del SFN en aspectos de formulación e implementación de políticas orientadas al sector.

Como parte del fortalecimiento del marco jurídico del sector forestal, también se formuló la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, Nº 217 del 02 de Mayo de 1996 y sus Reglamentos (decreto 9-96 y decreto 14-99), los que constituyen elementos jurídicos muy importantes para la gestión forestal. Por su parte, la Ley de Municipios de 1998, es el principal sustento para la

participación ciudadana en la gestión ambiental y el marco de referencia obligatorio para cualquier otra ley relacionada con esta materia. Esta ley atribuye competencias a los Gobiernos Municipales, 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.

Otra de las normas jurídicas de gran relevancia vinculada al sector forestal es la Ley 290-98, que trata sobre la organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo; que en materia forestal reorganiza las responsabilidades de varios ministerios, asignando al Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR), la función de institución rectora en materia de política forestal. Adscrito a él, queda el Instituto Nacional Forestal (INAFOR), creado para garantizar la ejecución de la política forestal, mientras que al Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA), se le atribuye la función de organismo rector de la conservación y manejo de los recursos naturales, áreas protegidas y del sistema de evaluación ambiental; y al Ministerio de Fomento Industria y Comercio (MIFIC) el rol de administrador de las tierras forestales del Estado y los bosques contenidos en ellas.

Esta ley modifica el reglamento forestal, en todo lo relativo a la reorganización de las entidades del gobierno y las funciones relacionadas, tanto para bosques privados como estatales, de manera que la rectoría del sector forestal queda determinada por el Ministerio Agropecuario y Forestal, función que realiza en consulta con la CONAFOR y en coordinación con el MARENA y el MIFIC, pero la ejecución de la política le corresponde única y exclusivamente al INAFOR. Entre las facultades del MAGFOR, destacan la formulación de políticas, planes y estrategias de desarrollo agropecuario y forestal, formular propuestas y coordinar con el MARENA, los programas de protección de los ecosistema, con énfasis en la conservación de suelos y aguas, formular y proponer la delimitación de las zonas, áreas y límites de desarrollo agropecuario, forestal, agroforestal, acuícola y pesquero, en coordinación con el MARENA.

Por su parte el MARENA, es responsable de formular, proponer y dirigir políticas nacionales del ambiente, en coordinación con los ministerios sectoriales correspondientes, el uso sostenible de los recursos naturales; administrar el sistema de áreas protegidas del país, con sus respectivas zonas de amortiguamiento, formular y proponer estrategias, políticas y normas para su creación y manejo. En materia de recursos naturales, formula, propone y dirige la política, vigila y controla la calidad y el uso adecuado de los mismos. Coordina con el MAGFOR, la planificación sectorial y las políticas de uso sostenible de los suelos agrícolas, ganaderos y forestales en todo el territorio nacional; de la misma forma supervisa el cumplimiento de los convenios y compromisos internacionales en el área ambiental.

Además el marco jurídico e institucional del sector forestal de Nicaragua, merece la pena hacer referencia a los siguientes instrumentos: La Política de Desarrollo Forestal de Nicaragua, del 26 de Abril del 2001, que apuesta por el desarrollo sostenible del sector forestal, como una alternativa viable para elevar la calidad de vida de la población ligada al recurso y en un eje de desarrollo para la economía nacional. La Política de Desarrollo Forestal de Nicaragua surge como respuesta a la debilidad institucional y a la carencia de un sistema de administración forestal consolidado, ágil y eficiente, que garantice el aprovechamiento sostenible del bosque.

Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal, No. 462 del 26 de Junio del 2003, la que tiene por objeto establecer el régimen legal para la conservación, fomento y desarrollo sostenible del sector forestal, tomando como base fundamental el manejo forestal del bosque natural, fomento de plantaciones, la protección, conservación y restauración de las áreas forestales del país.

Por otra parte como un acción inmediata de cara a la descentralización, del sector forestal, el artículo 10 de la ley 462 establece que *los Gobiernos*

Municipales, previa aprobación de sus respectivos consejos, podrán celebrar convenios de delegación de atribuciones forestales con el Instituto Nacional Forestal, en el caso de Nueva Segovia en el añ0 2006, 10 gobiernos municipales firmaron dichos convenios.

Ley Especial de Delitos Contra el Medio Ambiente y los Recursos Naturales, No. 559 del 26 de Octubre del 2005, que tipifica como delitos contra el medio ambiente y los recursos naturales, las acciones u omisiones que violen o alteren las disposiciones relativas a la conservación, protección, manejo, defensa y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales; así como el establecimiento de la responsabilidad civil por daños y perjuicios ocasionados por las personas naturales o jurídicas que resulten con responsabilidad comprobada.

Finalmente, aparece como el instrumento de más reciente creación, la Ley de Veda Para el Corte, Aprovechamiento y Comercialización del Recurso Forestal, No. 585 del 20 de Junio del 2006, a través de la cual se establece una veda por un período de diez años para el corte, aprovechamiento y comercialización de árboles de las especies de caoba, cedro, pochote, pino, mangle y ceibo en todo el territorio nacional. De igual manera prohíbe la explotación de madera en rollo, timber y aserrada de cualquier especie forestal que provenga de bosques naturales.

Tabla 4: Inconsistencias en el marco institucional del sector forestal

de Nicaragua[2]

Instrumento	Vacíos	Contradicciones
Política Forestal de Nicaragua	No fue consultada con los dueños de bosque, por lo tanto carece del apoyo de los actores locales para su aplicación	Apuesta por mejorar la institucionalidad en el sector, luego los instrumentos se diseñan desde el nivel central
Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal	Se limita al aprovechamiento del bosque como productor de materia prima, ya que los servicios ambientales solo se mencionan	Esta ley privatizó los mecanismos de regulación y control, lo que permite al concesionario ser juez y parte en la explotación del bosque
Ley Especial de Delitos Contra el Medio Ambiente y los Recursos Naturales	Carece de los mecanismos técnico y administrativos para su aplicación	Se creó la expectativa de castigar a los infractores ambientales, de lo que no existe evidencia alguna
Ley de Veda Para el Corte, Aprovechamiento y Comercialización del Recurso Forestal	Carece de una política para compensar a quienes les prohíbe hacer uso del recurso	Garantiza el aprovechamiento del recurso y al mismo tiempo lo prohíbe

VIII. CAPACIDADES DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Para hacer el análisis de las capacidades de los gobiernos municipales, se

[2] Borrador Plan de ordenamiento forestal de Nueva Segovia.

realizo un auto diagnóstico de las capacidades técnicas, organizativas y el tema de las capacidades administrativas.

8.1. Capacidades gerenciales

En cuanto a capacidades gerenciales, en ambas alcaldías, no existe una persona designada para ejercer el cargo, sin embargo, esté es asumido por el administrador financiero. Se puede mencionar que existe capacidad gerencial, en vista de que el INIFOM y organismos de cooperación como PRODEMU – DANIDA, han venido fortaleciendo los procesos de capacitación sobre la temática pero los cambios de gobiernos municipales han trastocado la estabilidad de personal capacitado haciendo inefectiva la gerencia.

Otro aspecto dentro de la gerencia municipal, esta relacionado a los sistemas contables, los cuales se vuelven complejos, debido a que estos han sido impuestos por el Instituto Nacional de Fomento Municipal .

En cuanto a instrumentos de planificación ambos municipios cuentan con planes estratégicos municipal, planes ambientales municipales y recientemente se esta desarrollando el plan de ordenamiento forestal, todos estos instrumentos dan orientación para la inversión publica, aunque en su mayoría carecen de presupuestos.

8.2. Las capacidades técnicas

Los municipios de Macuelizo y San Fernando, hasta el 2002 contaban con una estructura organizativa “tradicional” es decir una estructura que permitía la contratación del personal necesario para ejercer las competencias municipales, sin embargo a partir de ese mismo año, con el apoyo de la Asociación de

Municipios de Nueva Segovia (AMUNSE), se impulso la iniciativa de crear las Secretarias Ambientales Municipales (SEAMs), en cada uno de los municipios antes mencionados.

El objetivo de creación de las SEAMs, fue en ese momento promover la gestión ambiental desde los municipios, a través de las siguientes funciones:

- Asesorar permanente a las autoridades Locales (Alcalde y Concejales) del municipio en todo lo concerniente al medio ambiente y los recursos naturales.

- Impulsar la creación y/o el fortalecimiento de las Comisiones Ambientales en los municipios asignados.

- Asesorar ejecutivamente a las Comisiones Ambientales municipales

- Dirigir y asesorar a las brigadas de prevención y control de incendios forestales.

- Formular proyectos, planes y propuestas acerca de la problemática ambiental de los municipios

- Proponer al concejo municipal el ordenamiento y manejo adecuado de los RRNN y el medio ambiente de los municipios.

- Participar en el proceso de formulación y ejecución del Plan Ambiental Departamental.

- Participar en la elaboración de proyectos municipales y departamentales de desarrollo ambiental.

- Servir de punto focal de facilitación de información ambiental pertinente

entre todos los actores dentro y fuera del municipio.

- Ser responsable de la implementación en el ámbito municipal de las facultades ambientales que se deleguen en el proceso de desconcentración y descentralización de funciones Ambientales.

Las oficinas de las SEAMs e en ambos municipios están conformadas por dos personas, un responsable del área, quien ha sido asumido por la Alcaldía y un Pasante, financiado por AMUNSE.

Las SEAMs, desde su creación han impulsado una serie de procesos, entre ellos la creación y el fortalecimiento de la Comisiones Ambientales Municipales (CAMs), en conjunto y con el acompañamiento técnico de AMUNSE han participado en la elaboración del Análisis Ambiental Estratégico (AAE), lo cual brindo los insumos para la formulación de los Planes Ambientales Municipales, el plan de ordenamiento forestal departamental, también es importante destacar que las SEAMs han formulado proyectos ambientales que benefician a los municipios.

Debido a la capacidades de gestión que han ido desarrollando las SEAMs en los últimos años estas han logrado el fortalecimiento institucional y de capacidad instalada partiendo desde y su espacio físico de funcionamiento, medios de movilización, equipos de computación, audiovisuales y de comunicación.

AMUNSE, en este proceso ha brindado el acompañamiento técnico, e incidencia hacia los gobiernos locales, Instituciones del Estado y organismos de cooperación para impulsar la gestión ambiental desde los municipios.

8.3. Las capacidades Administrativas y de sostenibilidad

Los dos municipios cuentan con un manual de organización y funciones sin embargo no lo están aplicando, así mismo cuentan con un Manual de procedimientos administrativos el que poco se lleva a la práctica. En este

sentido el área administrativa de AMUNSE, esta asesorando a las municipalidades en la elaboración e implementación de las normas de control interno.

También es oportuno destacar que según sondeo realizado con administradores/as de las dos alcaldías expresaron que, uno de los mayores ingresos que perciben ambas comunas, es la tasa del 35% por aprovechamiento forestal, sin embargo ésta ha desminuido después de la aprobación de la ley de veda forestal que entro en vigencia desde junio del 2006.

El municipio de Macuelizo desde el año 2006 creó mediante ordenanza el fondo ambiental municipal, mismo que es fortalecido por la tasa de aprovechamiento de recursos naturales, avales de permisos domésticos y quemas agrícolas, aportes del 5% de los montos de proyectos ambientales que se ejecutan el municipio. Dicho fondo es reinvertido en acciones de protección forestal como por ejemplo, equipamiento de Brigadas contra incendio, manejo de regeneración natural, viveros forestales y, otras actividades relacionadas con el sector.

8. 4. Fomento de la participación ciudadana

La participación es necesaria para la transparencia y rendición de cuentas y para asegurar las relaciones recíprocas entre gobiernos y gobernados (Larson 2003), la mejor manera de fortalecer a los gobiernos municipales es realizando acciones que fortalezcan *a la sociedad civil*".

En los dos municipios, existen Comités de Desarrollo Municipal como instancias de coordinación Inter.-institucional y de apoyo a los gobiernos municipales, el funcionamiento de estos, ha sido fortalecidos desde AMUNSE el cual con recursos provenientes de organismos de cooperación ha venido apoyando en

el fortalecimiento de los mismos, las comisiones y las organizaciones comunitarias; Así mismo dentro del CDM, están las comisiones sectoriales, para el caso de los recursos naturales, están las Comisiones Ambientales Municipales(CAMs)

Las Comisiones Ambientales Municipales son las instancias encargadas por los asuntos relacionadas al medio ambiente y los recursos forestales. La ley forestal mandata la creación de la Comisión Municipal forestal (COMUFOR), del cual solo San Fernando cuenta con esta instancia, organizada y con cierta capacidad instalada; en el caso de Macuelizo, la Comisión Forestal no se ha creado y quien asume estas funciones es la Comisión Ambiental municipal.

Las Comisiones Ambientales de San Fernando y Macuelizo a través de la Unidad de Gestión Ambiental de AMUNSE y las SEAMs, han recibido capacitaciones en temáticas de planificación, gestión, y legislación, entre otros, desarrollando capacidades para ser los fiscalizadores de las acciones en pro o en contra de los recursos naturales de sus territorios en competencia.

El propósito de crear estas instancias ha sido para fortalecer las capacidades de la sociedad civil para que vayan asumiendo un rol preponderante en cuanto al manejo de sus recursos naturales y ambiente, dentro del marco de la descentralización. A nivel organizativo se puede mencionar que se han dado una serie de limitantes que en su conjunto han dificultado el buen funcionamiento de las CAM. Podemos mencionar otros aspectos que también han interferido en cierto momento en el funcionamiento efectivo de las CAM, por ejemplo han estado funcionando sin ningún presupuesto, ni han recibido apoyo de sus alcaldías, las pocas inversiones que se han hecho en los municipios se han enfocado hacia el fortalecimiento institucional de las SEAM.

IX. GESTION FORESTAL DESCENTRALIZADA

La gestión municipal forestal se considera como parte de un proceso de aprendizaje que implica un cambio en la concepción de la función del gobierno local. En este sentido el marco legal nicaragüense reconoce que los recursos naturales es la base para el *desarrollo* sostenible de la nación y ve a los gobiernos locales como partícipes de él. Sin embargo, el desarrollo todavía se asocia básicamente con el acceso al agua potable, la electricidad y las vías de comunicación, más que con los recursos naturales en sí mismos, y se considera que el papel de los gobiernos locales es suministrar un mayor acceso a esos servicios e infraestructura. El tema de los recursos naturales es novedoso y requiere de una visión de largo plazo. Por lo tanto, este será un proceso de aprendizaje tanto para los gobiernos locales como para la ciudadanía.

9.1. Competencias forestales municipales

"Los Gobiernos Municipales tienen competencia en todas las materias que incidan en el desarrollo socioeconómico y en la conservación del ambiente y los recursos naturales de su circunscripción territorial. . . . [El Gobierno Municipal tiene la competencia de] desarrollar, conservar y controlar el uso racional del medio ambiente y los recursos naturales como base del desarrollo sostenible del Municipio y del país. . . ."

Sin embargo otras normativas, como la Ley General del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales (No217), el Reglamento de Áreas Protegidas, Ley Forestal, dan mucha más autoridad al MAGFOR y MARENA y minimizan el papel de los gobiernos municipales en la gestión ambiental y forestal. Además, el Artículo 102 de la Constitución establece que: *"Los recursos naturales son patrimonio nacional. La preservación del ambiente y la conservación, desarrollo y explotación racional de los recursos naturales corresponden al Estado; éste podrá celebrar contratos de explotación racional de estos recursos, cuando el interés nacional lo requiera."*

Con respecto a los recursos forestales, las decisiones sobre los contratos de explotación corresponden a INAFOR en tierras privadas y MIFIC en tierras nacionales. La aprobación de estos contratos por el gobierno local ni siquiera es requisito obligatorio para su otorgamiento. Pero es importante destacar que los derechos municipales sobre los recursos naturales establecidos en la Ley de Municipios han empezado a funcionar como base legal para hacer reclamos y enfrentar las contradicciones con el gobierno central.

El cuerpo legal otorga ciertas atribuciones específicas a los gobiernos municipales, que incluyen el derecho de emitir su opinión sobre los contratos de explotación, recibir el 35% de los ingresos fiscales por estos contratos, establecer parques municipales y organizar comités para el control de los incendios forestales. Además, en coordinación con la entidad estatal correspondiente, pueden autorizar el transporte de trozas de madera, participar

en la evaluación de estudios de impacto ambiental, elaborar planes de ordenamiento territorial y hacer recomendaciones sobre planes de manejo en áreas protegidas.

La Ley de Municipios les da algunas herramientas específicas para promover sus funciones como gestores de los recursos naturales, tales como las resoluciones y las ordenanzas. Ambas son instrumentos administrativos, pero la ordenanza es más amplia y especifica normas de aplicación general sobre asuntos de interés local. Debe ser objeto de dos discusiones en el plenario del Concejo y luego ser publicada por el Alcalde.

9.2. Competencias forestales municipales

Tabla 5.

ÁREA DE ACCIÓN	COMPETENCIA MUNICIPAL
Aprovechamiento forestal	• Emitir opinión con carácter de aval sobre los contratos de explotación de recursos antes de que sean aprobados por el gobierno central • Autorizar en coordinación con INAFOR la marcación y transporte de las trozas de madera
Manejo de áreas protegidas	• Establecer parques ecológicos municipales para promover la conservación de los recursos mas valiosos del municipio. • Hacer recomendaciones a MARENA sobre

ÁREA DE ACCIÓN	COMPETENCIA MUNICIPAL
	los planes de manejo de las áreas protegidas en su territorio. • Coordinar con MARENA la administración de las áreas protegidas en su territorio.
Manejo de recursos económicos	• Recibir por lo menos el 35 % del ingreso fiscal, por conceptos de derechos y regalías sobre los recursos naturales • Organizar y manejar el catastro para cobrar el impuesto sobre bienes inmuebles
Reforestación y control de incendios forestales y degradación	• Organizar capacitar y equipar Brigadas para la prevención y control de incendios forestales. • Obtener financiamiento y promover proyectos de protección, conservación, restauración y desarrollo sostenible. • Participar en la evaluación y administración de los permisos ambientales y los estudios de impacto ambiental bajo la autoridad de MARENA
Administración y normativa	• Elaborar e implementar planes de ordenamiento • Coordinar con MARENA el establecimiento de normas y estándares para proteger la calidad de los ecosistemas • Dictar ordenanzas y resoluciones

ÁREA DE ACCIÓN	COMPETENCIA MUNICIPAL
Participación ciudadana	• Promover la conformación y fortalecimiento Preparar presupuesto anual en forma participativa con amplia consulta popular • Convocar y organizar dos cabildos anuales • Crear órganos colegiados e instancia de participación ciudadana como Asociaciones de Pobladores, Comisiones Ambientales, Forestales y Comité de cuenca.

9.3. Acciones forestales desde los municipios

Aunque las competencias de los gobiernos municipales en materia forestal son limitadas, los problemas en el sector son grandes y la población a quien recurre en sus demandas es a los gobiernos municipales, en este sentido se han venido realizando una serie de iniciativas locales, de cara a mitigar un poco la problemática en el sector forestal.

La presente investigación, hace referencia en cuanto a las iniciativas forestales, en el periodo del 2002 al 2007, es decir como ha sido la gestión forestal desde la creación de instancias ambientales (SEAM y CAM) en los municipios sujetos de estudio, pero en cuanto al aprovechamiento forestal se deberá de valorar dos escenarios importantes antes y después de la aprobación de la ley de veda forestal.

Es importante mencionar que en el caso de San Fernando y Macuelizo, la Ley de veda forestal, se aplica no por la excepción de las especies forestales que incluye al pino, sino debido a la franja fronteriza de los 15 kilómetros de

protección que abarca casi todo el Departamento.

Aprovechamiento forestal

Antes de la ley de veda forestal el aprovechamiento se hacia en base a lo estipulado en la ley 462, bajo planes de manejo forestal, (aprobados en audiencia publica) de los cuales se derivaban los planes operativos anuales y para la autorización de los mismos cada técnico/a de la SEAM realizaba la inspección forestal en el sitio del aprovechamiento, en base al informe de la inspección el Alcalde emitía un aval con el que el INAFOR podía autorizar el permiso.
En el caso de las áreas protegidas[3] el proceso involucra al Ministerio de los Recursos Naturales y Ambiente (MARENA).

Después de la aprobación de la ley de veda forestal el contexto en el sector dio un giro, ya que el aprovechamiento de los planes de manejo que estaban en ejecución fue paralizada, y los dueños de bosques se dieron a la tarea de solicitar permisos no comerciales (menor de 10 metros cúbicos anuales) que según lo estipulado en los convenios de delegación de atribuciones forestales, los gobiernos municipales están facultados para autorizar directamente.

Control y protección del recurso forestal

En cuanto al control forestal los gobiernos municipales de Macuelizo y San Fernando en coordinación con el INAFOR han establecidos puestos de control estratégicos, donde chequean la madera transportada, pero a pesar de estas mediadas de manera fortuita se dan caso de trafico ilegal de madera.

Por su parte la protección forestal de estos municipios ha sido uno de los ejes de trabajo

Control de incendio forestal, Macuelizo 2006

[3] En el caso de Nueva Segovia, la Cordillera Dipilto – Jalapa es área

de las SEAM, quienes en los últimos cinco años han impulsado la organización y el fortalecimiento de capacidades de las brigadas de prevención y control de incendios forestales, que actualmente andan en promedio de 25 brigadas en cada municipio.

Esta brigadas, aunque todavía tienen problemas de presupuesto, se ha logrado capacitarlos en diversas temática relacionada con esta actividad como también se han dotado de equipamiento básico tanto de prevención como de control de siniestros lo cual ha sido a través de la gestión de proyectos por parte de la SEAM y la asignación de recursos municipales en el caso de Macuelizo no así en San Fernando.

En año 2005 y 2006 estas dos alcaldías con el apoyo financiero del BID e INAFOR, se impulso el Proyecto de Rastreo Forestal, el cual consistió en establecer puestos de control estratégicos, para fiscalizar la movilización de la madera en rollo y procesada que salía de los municipios. Aunque el proyecto fue todo un éxito para detener el tráfico ilegal de madera antes de la aprobación de la Ley de Veda Forestal, también tuvo debilidades, en cuanto al decomiso de la madera, ya que el gobierno municipal, que era el encargado del personal del puesto de control, no tenia la potestad para decomisar dicho producto.

Según apreciaciones de algunos miembros de los concejos municipales de ambas alcaldías, expresan que aunque la ley de municipios les da ciertas competencias de autonomía en su territorio y en los recursos existen en los mismos, los dejaba con las manos atadas en su actuación como lo era en el caso de detectar anomalías en el transporte del recursos forestales no tenia la facultad de emprender procedimientos administrativos hasta antes de la firma de los convenios.

Proyectos forestales

La Unidad de Gestión Ambiental de AMUNSE, cuenta con un registro de los proyectos que las SEAMs, han gestionado desde su creación, lo cual asciende a un monto de U$ 519,450.00 (Quinientos diecinueve mil cuatrocientos cincuenta dólares), entre estos proyectos se han ejecutados, proyectos de Fortalecimiento a las Secretarias y Comisiones ambientales Municipales, Mitigación y prevención de desastres, reforestación, planificación ambiental, ordenamiento forestal, manejo de regeneración natural, planificación y rehabilitación de cuencas hidrográficas.

Planificación ambiental y ordenamiento forestal

A raíz de los dos últimos fenómenos naturales Mitch y la plaga del gorgojo descortezador del pino que mermo el 50% del área boscosa de ambos municipios, entre los años 2002 y 2003 la Asociciacion de Municipios de Nueva Segovia con el apoyo técnico, metodológico y financiero del Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV) realizaron el Análisis Ambiental Estratégico(AEE), que fue la primera experiencia a nivel nacional, en dicho estudio se analizaron de manera profunda el recurso suelo, agua y bosque, como también la problemática socioeconómica y las capacidades institucionales municipales, así mismo se identificaron las principales líneas estratégicas que permitieran el inicio de proceso de restauración de los recursos naturales y ambiente de las áreas afectadas.

Una de las recomendaciones del AEE, en aquel momento fue la elaboración de planes ambientales Municipales y Departamento, proceso que dio inicio a partir del 2005, bajo la coordinación de AMUNSE y con financiamiento del organismo británico PROGRESSIO – Unión Europea, en el que se elaboraron los planes ambientales de Macuelizo y San Fernando. Estos instrumentos de planificación fueron los que dieron las pautas para dirigir las acciones ambientales en los municipios antes mencionados.

A partir de 2007 y por el trabajo de incidencia que años anteriores venían realizando en los municipios, a través de la secretaria técnica de AMUNSE se logra firmar convenios de colaboración para elaborar el Plan de Ordenamiento forestal, como parte de la estrategia de implementación del Plan de Acción Forestal, existe un compromiso de parte de ambas instancias, para la ejecución del Plan, por lo que se ha previsto para el año 2008, que los proyectos priorizados, tendrán financiamiento del INAFOR, a través de los fondos de PRORURAL.

Es preciso señalar que este proceso lo han llevado acabo los técnicos de las SEAM y las Comisiones Ambientales Municipales de ambas alcaldías, quienes fueron capacitados metodológicamente y con la participación de actores locales lograron elaborar dicho plan de ordenamiento donde se proponen acciones para reactivación del sector forestal.

Ordenanzas municipales

Los gobiernos municipales de San Fernando y Macuelizo desde el año 2003 han emitido ordenanzas, relacionadas al uso y manejo de sus recurso naturales en aspectos específicos como la prevención de incendios forestales, ordenanzas de no aprobación de planes de manejo forestal, creación de fondos ambientales, aprobación de instrumentos de planificación así como la institucionalización de las SEAM y CAMs.

En este sentido en el año 2005 se presento caso en el Macuelizo, quien aplico una multa de 38, 000 córdobas y que ha pesar de que el dinero fue ingresada a la cuenta del fondo ambiental y reinvertido en acciones de protección forestal, el gobierno municipal actuó de manera ilegal, ya que no era el ente encargado de aplicar sanciones administrativas.

9.4. Atribuciones forestales delegadas

Ante la preocupación de los gobiernos municipales, de sentir que su autonomía municipal, ha sido trastocadas por las competencias de las instituciones del Estado INAFOR, MAGFOR, MARENA y su marco legal, en materia ambiental en donde las municipalidades solo se han limitado a opinar sobre el aprovechamiento de los recursos naturales.

En el caso especifico del sector forestal los Alcaldes/as, consideraron que había incumplimiento de la norma técnica forestal, utilizando los planes de manejo forestal, como requisito para cumplir con las disposiciones administrativas y los bosques latifoliados estaban siendo aprovechados sin planes de manejo forestal , los regentes forestales no estaban cumpliendo con sus funciones, las auditorias forestales todavía no se implementaban como lo mandata la Ley Forestal, además de la débil capacidad de recursos humanos para la administración del recurso forestal, aprovechamiento ilegal de madera, falta de sanciones administrativas, ingobernabilidad en el sector forestal, no existía una armonización entre algunas delegaciones de INAFOR y los Municipios de Macuelizo y San Fernando, también persistían otros problemas como ser: falta de información de INAFOR hacia los gobiernos municipales (evaluación de desastre ambiental, aprovechamiento forestal, permisos forestales, procedimientos administrativos, inventario forestal, reporte de impuestos de retención en la fuente de explotación maderera), se continuaba aprovechando el bosque (madera, leña y otros productos) sin contar con un inventario forestal departamental y la desarticulación de la cadena productiva forestal.

Basado en la problemática antes descrita y aprovechando la oportunidad de fortalecer su autonomía municipal, mediante el articulo 10 de la Ley de Conservación Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal (Ley 462), que establece que los *Gobiernos Municipales, previa aprobación de sus respectivos consejos, podrán celebrar convenios de delegación de atribuciones forestales con el Instituto Nacional Forestal*, se inicio un proceso de negociación para efectuar la firma del convenio, el cual duro 6 meses (Enero – Julio 2006).

El contexto en el que se gesto la idea de firmar un convenio se dio en el

periodo en que el Gobierno del Ingeniero Enrique Bolaños, emitió el decreto de estado de desastre económico y ante el inicio de la entrada en vigencia de ley de veda forestal.

El proceso de la firma de convenios requirió de los acuerdos de una Comisión negociadora conformada por representantes de INAFOR y Alcaldías del departamento.

El principal objetivo de los convenios de delegación de atribuciones forestales fue el de:

- Establecer mecanismos que conllevaran al gobierno municipal ejercer mayor autonomía en la administración de los recursos forestales, basado en su capacidad técnica y organizativa en coordinación con la entidad rectora del sector forestal.

Firma de convenio de delegación de atribuciones forestales. Julio 2006.

Dentro de los objetivos específicos del convenio se destacaron los siguientes:

Coordinar acciones que conlleve al gobierno municipal a fortalecer su autonomía, mejorar su gestión, administración y manejo sostenible de los recursos forestales.

1. Contribuir a la regulación, protección, control, seguimiento y vigilancia forestal, fundamentado en la capacidad técnica y organizativa propia del municipio.

2. Promover la rehabilitación de los ecosistemas forestales degradados.

3. Promover y fortalecer la creación, reglamentación y funcionamiento del fondo ambiental municipal.

4. Fomentar la transformación de los recursos forestales en beneficio de

la población local de conformidad al artículo 36 de la Ley 462.

5. Mejorar la coordinación entre ambas instituciones para que el municipio tenga acceso a los recursos financieros que por efecto de la Ley 462 le corresponde en cuanto a impuestos forestales (multas, subasta e impuestos).

6. Coordinar acciones en la búsqueda de recursos económicos públicos, privados, nacionales e internacionales para el desarrollo forestal del municipio.

7. Fortalecer las capacidades técnicas, administrativas y legales a través del programa de capacitación especializada, del Instituto Nacional Forestal, hacia las Alcaldía Municipal para el cumplimiento de actividades delegadas.

El INAFOR delego las siguientes atribuciones forestales, a los gobiernos municipales:

- Realizar inspecciones, monitoreo, control y seguimiento a toda la cadena de aprovechamiento forestal (bosque, aserraderos vía publica, etc.), retención de recursos forestales y medios de transporte en caso de incumplimiento de la legislación forestal vigente, sin perjuicio de la normativa técnica de aserradero 05 -003-99.

- Inspeccionar los planes de manejo forestal y remitir la información recabada y la respectiva denuncia para su procesamiento administrativo, previa medida cautelar de suspensión temporal tomada de conformidad a ordenanza municipal.

- Controlar el funcionamiento de los regentes forestales. En caso de incumplimiento remitir la denuncia a INAFOR.

- Otorgar permisos de aprovechamiento forestal de forma mancomunada (Alcaldía-INAFOR).

- Otorgar permisos de aprovechamiento forestal no comercial.

El Convenio estableció responsabilidades entre las Alcaldías e INAFOR, de manera independiente, pero también estableció responsabilidades compartidas:

Dentro de las responsabilidades de las Alcaldías Municipales:

- Fortalecer el funcionamiento del fondo ambiental municipal.

- Designar un técnico del medioambiente y de los recursos naturales en la SEAM con los medios necesarios para poder supervisar las actividades de manejo forestal.

- La Secretaría Ambiental Municipal (SEAM - Unidad Ambiental) será la encargada de coordinar y ejecutar las acciones que conlleven al manejo adecuado del recurso forestal.

- Dar seguimiento a los permisos de aprovechamiento forestal, a las denuncias de carácter forestal y a los procesos administrativos, penales y civiles.
- Declarar, delimitar e inventariar mediante ordenanza las áreas de protección municipal conforme la ley.

- Asignar un local (espacio físico) para la Oficina de la Delegación Municipal del INAFOR.

- Comunicar por escrito a las autoridades competentes las denuncias por infracciones a la legislación forestales.

- Emitir por escrito la opinión de denegación o aprobación de los PGMF y POAs de conformidad, mediante el procedimiento que se establecerá de consenso entre ambas Instituciones.

En el caso del INAFOR, las responsabilidades fueron las siguientes:

- Gestionar ante el Fondo Nacional de Desarrollo forestal, un fondo complementario del 50 %, para el fortalecimiento del Fondo Ambiental Municipal.

- A cumplir y hacer cumplir la ley 462, su reglamento, la norma técnica y las disposiciones administrativas.

- Apoyar la realización del inventario forestal en el municipio.

- Garantizarle a la Alcaldía toda la documentación de los Planes Generales de Manejo Forestal, POAs y todo lo relacionado al aprovechamiento y manejo forestal, del municipio.

- Apoyar la capacitación técnica especializada de la SEAM, comisión ambiental y actores locales en el manejo forestal.

- Garantizar que el aprovechamiento forestal que se realice en el municipio sea bajo PGMF de conformidad a la legislación forestal.

- Nombrar un Delegado Municipal que atienda al municipio de forma permanente.

- Apoyar el manejo de la regeneración natural, reforestación, forestación, plantaciones forestales y viveros municipales.

Los aportes conjuntos que harían las Alcaldías y el INAFOR, fueron

los siguientes:

- Inspeccionar, supervisar y evaluar los planes de manejo forestal, darle seguimiento y aplicación de los procesos administrativos.

- Crear y mantener actualizado un registro forestal municipal o banco de información (Inventario, reforestación, PGMF, Planes de Operativos, industrias forestal, motosierras, planes de leña).

- Gestionar fondos del FONADEFO para alimentar el Fondo Municipal Ambiental.

- Coordinar las visitas de campo para el monitoreo y seguimiento de la actividad forestal.

- Crear estrategias necesarias para mantener la vigilancia, fomento y protección del recurso forestal, gestión de fondos para fortalecer la CAM y las Brigadas de Prevención y Control.

Establecer puestos de control de productos forestales en sitios estratégicos del municipio.

- Coordinar acciones en la gestión de recursos económicos, públicos, privados, nacionales e internacionales, para el cumplimiento del presente convenio en el municipio.

- Elaborar, gestionar, implementar y evaluar el plan de prevención, mitigacion y control de incendios forestales.

- Promover y divulgar ampliamente la ejecución de los diferentes instrumentos de planificación: plan de acción forestal y plan ambiental municipal, entre otros.

- Implementar un plan de capacitación dirigidos al sector forestal del municipio.

- Definir el procedimiento a utilizar para la aprobación o denegación de los PGMF entre las representaciones de INAFOR Y AMUNSE (Comisión Negociadora) en un término de 60 días después de firmado el convenio.

- Promover una iniciativa de Ley que permita recuperar las multas por efecto de las resoluciones administrativas y falta de ejecución a favor del fondo ambiental municipal con énfasis en recuperación forestal.

- Ejecutar resoluciones administrativas en la vía civil y penal, por conceptos de multa, daño ambiental y daño forestal.

Previo a la finalización de la vigencia de los convenios, se realizo una evaluación de los convenios en dos grupos focales; uno a nivel técnico donde participaron los técnicos/as de las Secretarias Ambientales y técnicos del INAFOR y el segundo a nivel político, donde estuvieron presentes los tomadores de decisión; Alcaldes, Director Ejecutivo, delegados distritales de INAFOR.

Con esta evaluación se valoraron los resultados de acuerdo a los objetivos establecidos en el convenio y el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por ambas partes.

Evaluación de convenios: Alcalde de Macuelizo

Director Ejecutivo de INAFOR

Dentro de los aspectos positivos se identifican los siguientes:

- Se ha venido a fortalecer la relación entre funcionarios de las SEAMs y técnicos del INAFOR, a nivel municipal, departamental y nacional.

- Mejor coordinación y planificación, en cuanto a recursos (medios de movilización, combustible).

- Prevalecen los criterios técnicos consensuados, por lo que existe mayor credibilidad y transparencia en el aprovechamiento y control del recurso.

- Como parte del cumplimiento de los compromisos asumidos por ambas partes, se fortalecieron las delegaciones territoriales de INAFOR, en el caso de Macuelizo se designo un técnico por parte de esta institución y en el caso de San Fernando se designaron dos técnicos forestales, para los dos casos las Alcaldías municipales cedieron el espacio físico para el funcionamiento.

Aspectos negativos se identifican las siguientes:

De manera paralela a la firma de los convenios, también se aprobó y entro en vigencia la Ley de Veda forestal, esta situación causo ciertos revuelos en un sector representado por una comisión interinstitucional conformada por: Policía Nacional, ejercito, fiscalia del ambiente, Procuraduría, INAFOR y asociación de productores forestales del departamento. Por falta de conocimiento de los contenidos del convenio, esta comisión aducía que los mismos en vez de contribuir a un mejor control de la actividad forestal mas bien vendrían a fomentar la ilegalidad, ya que su percepción se centraba mas hacia los permisos domiciliares que otorgaban las autoridades municipales.

Así mismo el no haber considerado dentro del convenio los procedimientos e instrumento o formatos que se utilizarían para el seguimiento, monitoreo y

control de la actividad forestal lo cual se considera como una limitante para realizar de manera efectiva y mancomunada los establecido en los convenios.

Para el caso del municipio de San Fernando que la mayor parte de su territorio esta dentro de la circunscripción del Área Potrotegida Dipilto Jalapa y para lo cual existe un decreto para la regulación en el uso y aprovechamiento de los recursos existente en la zona, en el convenio no se incluyo la participación del MARENA, que posteriormente se generaron ciertas divergencias en cuanto a competencias.

La falta de a recursos económicos para operativizar los convenios, ha sido otro factor que ha limitado la implementación de los mismos, ya que al INAFOR en los últimos años se le ha ido reduciendo su presupuesto por parte del gobierno y las Alcaldías continúan percibiendo ingresos que aun no son los suficientes para corregir el déficit presupuestario, para hacer inversiones publicas en el sector forestal. Esta situación limita la contratación de personal calificado requerido, equipamiento básico de oficina, seguimiento y monitoreo e incentivos y fomento para el desarrollo forestal. El cambio de delegados distritales y delegados municipales, fue otro aspecto que incidió de manera negativa en la implementación de los convenios, ya que no todos demostraron interés para coordinar acciones de acuerdos a los compromisos establecidos.

X. CONCLUSIONES

Debido a las necesidades en los territorios, los gobiernos municipales han asumido responsabilidades en cuanto al manejo de los recursos naturales, expresando su voluntad política través de la gestión de proyectos, organización de instancias de participación ciudadana, la creación y el fortalecimiento de las

Secretarias Ambientales Municipales, asumiendo gastos operativos que garanticen el desempeño de sus funciones.

En la gestión forestal se identifican como debilidades, la carencia de presupuestos por los gobiernos municipales y el gobierno central, para asumir responsabilidades descentralizadas. En el caso de las Alcaldías, los ingresos por recaudación tanto tributarios como no tributarios aun no son lo suficiente para cubrir gastos corrientes y de inversión, y los fondos que reciben por la transferencia del gobierno en algunas ocasiones no logran corregir el déficit presupuestario.

Además en los últimos dos años, el contexto de los municipios de Macuelizo y San Fernando, ha cambiado en cuanto a gestión forestal, a pesar de que la problemática del sector es abordada en los instrumentos de planificación, y existe capacidad técnica y organizativa instalada; la Ley de veda forestal, es un aspecto que cambia totalmente el panorama, trastoca la economía de ambos municipios, viniendo a fomentar la ilegalidad, otorga competencias a otras instituciones (Ejercito, Policía, Fiscalía) y lesiona los derechos de los dueños de bosques, promoviendo el uso de la frontera agrícola como alternativa de sobre vivencia.

Se puede mencionar que el clientelismo político también continua siendo un factor que debilita el proceso de descentralización del sector forestal ya que por presiones de índole partidario los funcionarios de las secretarias ambiental constantemente se ven amenazados de ser removidos de sus cargos, como es el caso de San Fernando que en los últimos cuatro años se ha cambiado en tres ocasiones a los coordinadores del área ambiental, lo cual en cierta manera debilita el proceso, no así en el municipio de Macuelizo donde si ha habido estabilidad en el personal del área, inclusive fue el primer municipio en institucionalizar su unidad ambiental , crear el fondo ambiental y actualmente pone en practica la Ley de carrera administrativa.

Por su parte, el gobierno Central ha expresado interés en hacer efectivo un proceso de descentralización; pero todavía no se toma en serio a los gobiernos municipales, en decisiones relacionadas al aprovechamiento del recurso forestal y existe resistencia a ceder poder, sobre todo en las actividades que generan ingresos económicos.

Como un ejercicio del proceso de descentralización, se implementaron los convenios de delegación de atribuciones forestales del INAFOR hacia las Alcaldías Municipales, aunque fue una acción inmediata estos, han contribuido a la gestión forestal de la siguiente manera: antes de la firma de los convenios las relaciones entre los técnicos de las Secretarías Ambientales y los delegados municipales de INAFOR, era tensa lo cual no permitía establecer mecanismos de coordinación para realizar un mejor control de la actividad forestal en ambos territorios, pero a raíz de los convenios esta relación ha mejorado sustancialmente dando aportes importantes de cierta manera a los acuerdos de los convenios.

Falto socialización y divulgación de los convenios de manera simultanea a la firma de convenios también se emitió la Ley de Veda Forestal que pesar de que no cuenta con presupuestos, podemos decir que de u otra manera esta contribuyendo al control del recurso forestal en los municipios antes mencionados.

Por su parte la relación hasta ahora dada entre las alcaldías de San Fernando, Macuelizo y las Instituciones del Estado rectoras de los recursos Naturales y ambiente y organismos de cooperación, son consideradas satisfactoria, inclusive se ha logrado ejecutar acciones principalmente de organización de estructuras locales y de protección forestal. Pero todavía estas relaciones no han logrado consolidar actividades de fomento e incentivo para el desarrollo social forestal.

Se considera que dentro de las condiciones para que los municipios asuman con responsabilidad la descentralización, debería de haber:

1. Un marco jurídico claro, con competencias definidas, de manera que no se trastoque la institucionalidad de las instancias encargadas.

2. Instancias de participación ciudadana, como las Comisiones Ambientales y Forestales, bien organizadas, con representatividad de los actores, capacitadas, proactivas y con alta incidencia, en las políticas locales y nacionales.

3. Voluntades políticas de los gobiernos municipales y el gobierno central.

El proceso de descentralización, no debe de verse como un acto, este debe de estar acompañado por asesoría, acompañamiento técnico, capacitación permanente y recursos económicos, para que sea asumido con responsabilidad y de manera paralela ir descentralizando algunas funciones que los municipios pueden efectuar basados en sus capacidades. Dentro de las funciones que pueden descentralizarse están las siguientes:

- Elaboración y Ejecución de planes de manejo forestal (Protección, plantaciones, tratamientos silviculturales), a través de la oficina forestal municipal.

- Permisologia domestica forestal

- Supervisión (comunidades, Regencia, empresas)

- Auditorias Sociales

- Información forestal

- Coordinación de la forestería comunitaria.

- Co – manejo de áreas protegidas.

XI. RECOMENDACIONES

1. Mejorar el proceso de descentralización

Para dar cumplimiento a las políticas y leyes orientadas a la descentralización en materia de gestión forestal se debe evaluar el sistema actual de gestión y

considerar la posibilidad de que los gobiernos locales sean los principales receptores de los beneficios generados por el manejo sostenible de los bosques de su municipio.

2. Analizar el impacto socioeconómico – ambiental de la ley de veda forestal

Se recomienda realizar un estudio base en los dos municipios, para evaluar los efectos e impactos socioeconómicos y ambientales de la ley de veda forestal, considerando que el bosque de coniferas, es una especie que requiere manejo y además es uno de los principales rubros generadores de la dinámica económica de ambos municipios.

3. Fortalecimiento a las Comisiones Ambientales Municipales (CAM)

Las Comisiones Ambientales Municipales (CAM) han sido las instancias que han venido abordando la problemática del sector forestal, sin embargo la ley forestal mandata la creación de las Comisiones forestales municipales, para evitar duplicidad de esfuerzos es recomendable que no se cree otra estructura sino que dentro de la CAM se forme la mesa forestal y sea fortalecida con actores que representen al sector forestal.

Se hace necesario que la CAM sean instancias que fomenten el debate y la negociación, cuente con un reglamento de funcionamiento y un Plan que oriente sus acciones, retomando los diferentes instrumentos de planificación que se han realizado (Plan de desarrollo municipal, Análisis Ambiental Estratégico, Plan Ambiental Municipal, Plan de acción forestal y Plan de ordenamiento forestal) y gestionar su implementación.

Las Comisiones Ambientales, desde los niveles territoriales, deben ser las que lleven las auditorias sociales y puedan incidir ante el gobierno municipal e INAFOR, en el control del recurso forestal.

4. Creación de las oficinas forestales Municipales

Desde el 2002 las Secretarias ambientales municipales, han sido las encargadas de la gestión ambiental municipal, sin embargo la gestión forestal requiere de atención específica y demanda tiempo y recursos para atender la problemática.

5. Fortalecer las instancias técnicas de las municipalidades

Las instancias técnicas de ambas municipalidades son las Secretarias Ambientales y las delegaciones municipales del INAFOR; su fortalecimiento incluye dotarlas de infraestructura básica y de la capacidad técnica necesaria para que los municipios hagan un buen manejo forestal.

Cuando las SEAM y las delegaciones territoriales operan en forma simultánea, es necesario aclarar la diferencia de mandatos; por eso se recomienda establecer la delimitación de competencias entre ambas y diseñar un modelo único para la organización responsable del manejo forestal en los dos municipios, que puede ser complementaria y no sustitutiva de la Secretaria Ambiental.

Se debe de implementar un plan de capacitación integral sobre gestión forestal descentralizada, donde participen de maneras conjuntas técnicos de Secretarias Ambientales y técnicos del INAFOR.

6. Mejorar las relaciones entre las Alcaldías Municipales y los entes del sector forestal:

Para mejorar los niveles de colaboración entre las municipalidades y la autoridad forestal se debe concertar una alianza estratégica de mutuo beneficio. Se puede ratificar los convenios de delegación de atribuciones forestales; en las que se establezcan, los compromisos de las partes y los procedimientos para la implementación efectiva de los mismos. En el caso de San Fernando considerando que sus bosques, están en el área protegida Dipilto/Jalapa; se debe de tomar en cuenta al MARENA.

Estos convenios deben ser equitativos; por lo tanto, se deben discutir ampliamente, incorporando a la comunidad, para garantizar sus derechos.

Deben ser documentos públicos, que cualquier ciudadano interesado pueda consultar, y contar con mecanismos de aplicación efectivos.

Para asegurar el cumplimiento de los convenios, se debe diseñar una estrategia de seguimiento con objetivos precisos y presupuestos definidos. En las municipalidades, las Secretarias Ambientales deben ser el vínculo con MARENA e INAFOR.

8. Mecanismos para mejorar la credibilidad en el proceso

Para aumentar la credibilidad de ambas municipalidades en el proceso de gestión forestal se debería contar con un mecanismo confiable para evaluar los resultados desde el punto de vista técnico y socioeconómico.

La ley forestal manda la realización de las auditorias forestales, sin embargo no se ha hecho efectivo; por lo que se requiere mayor incidencia de desde las Comisiones municipales, para que las auditorias, sean un mecanismo efectivo de rendición de cuenta.

9. Incentivos al sector forestal

Sin incentivos dirigidos al sector forestal por parte del Gobierno central, la institución rectora del sector y por ende los gobiernos municipales, limitan el avance de la descentralización por lo que se recomiendo reformar el reglamento de incentivo forestales el cual además de promover los incentivos fiscales, el gobierno debe utilizar otro mecanismos de incentivos que beneficie directamente al dueño de bosques y que fomenten realmente la reactivación y el desarrollo social forestal.

Bibliografía

LARSON ANNE (2003). Recursos forestales y gobiernos municipales de Nicaragua.

NITLAPAN – UCA. Políticas forestales nacionales y locales. 2006. 1ed. Managua. 140 p

LARSON ANNE. Mejores prácticas para la gestión descentralizada. 2003. Managua. Nicaragua.2003.

LYES FERROUKY. La gestión forestal municipal en América Latina. 2003. Hernández Sampieri R., Fernández Collado C., Baptista Lucio P., Metodología de la investigación, segunda edición. 2000. México D.F

ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE NUEVA SEGOVIA (2003). Análisis Ambiental Estratégico del Departamento de Nueva Segovia.

GOBIERNO DE NICARAGUA (1996). Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, La Gaceta, Diario Oficial: 105.

GOBIERNO DE NICARAGUA (2001). Política de Desarrollo Forestal de Nicaragua. Casa Presidencial de la República de Nicaragua, La Gaceta, Diario Oficial: 88.

GOBIERNO DE NICARAGUA (2003). Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal. Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, La Gaceta, Diario Oficial16.

GOBIERNO DE NICARAGUA (2005). Ley Especial de Delitos Contra el Medio Ambiente y los
Recursos Naturales. Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, La Gaceta, Diario Oficial 225.

GOBIERNO DE NICARAGUA (2005). Plan de Acción Forestal de Nueva Segovia (PAF-NS).

Diagnóstico del Sector Forestal de Nueva Segovia y sus Municipios. Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales: 172.

GOBIERNO DE NICARAGUA (2006). Ley de Veda Para el Corte, Aprovechamiento y Comercialización del Recurso Forestal. Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, La Gaceta, Diario Oficial: N/A.

SERVICIO HOLANDÉS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE NUEVA SEGOVIA (2005). Sistematización del Proceso de Elaboración del Análisis Ambiental Estratégico del Departamento de Nueva Segovia: 2

ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE NUEVA SEGOVIA, INSTITUTO NACIONAL FORESTAL (2007) BORRADOR Plan de Ordenamiento Forestal del Departamento de Nueva Segovia

GOBIERNO DE NICARAGUA (2005). Plan de Acción Forestal de Nueva Segovia (PAF-NS). Diagnóstico del Sector Forestal de Nueva Segovia y sus Municipios. Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales: 172.

Anexos.

Anexo1: Instrumento para la entrevista a grupo focal

Anexo 2: Mapa del Departamento de Nueva Segovia

Anexo 3: Mapa del Municipio de San Fernando

Anexo 4: Mapa del municipio de Macuelizo

Anexo 5: Resumen de proyectos gestionados por las Secretarias Ambientales

Anexo 6: Organigrama de la Alcaldia

Anexo 7: Convenios de delegación de atribuciones forestales

ANEXOS

Anexo 1. Instrumento para la entrevista

ENCUESTA PARA LA IDENTIFICACION DE CAPACIDADES MUNICIPALES PARA ASUMIR LA DESCENTRALIZACION DEL SECTOR FORESTAL.

Código de boleta_____

Nombre del Encuestador_____

Municipio_____

Nombre del encuestado_____

ASPECTOS INSTITUCIONALES
1. Capacidad técnica
1.1 Municipal

a) Cuantas personas conforman la Secretaria Ambiental
b) Con que equipo cuentan para su funcionamiento
c) Formación académica del equipo de la SEAM

1.2 ONG,s y sector privada

a) personal
b) Equipamiento
c) Formación académica
d) Experiencia

1.3 Instituciones Gubernamentales

a) presencia
b) personales
c) equipos
d) Capacidad de ejecución

2. Ingresos por prestación de servicios
2.1 Ingresos Municipales

a) Existe un plan de ingresos establecidos para el municipio a través de tasas que permitan financiar las acciones de manejo de los recursos para el municipio (tasas municipales) que permiten financiar las acciones de manejo de los recursos forestales.
b) Es conocido por la población
c) En que acciones forestales se usan.

2.2. La municipalidad vende bienes y servicios
¿La municipalidad vende bienes (plantas, materiales y servicios) a los pobladores.

3. Inversiones de la municipalidad en el manejo de los recursos forestales
3.1. La municipalidad invierte los ingresos los ingresos por manejo y aprovechamiento forestal en actividades de protección forestal.

3.2. Cuanto invierte?
3.3. La municipalidad gestiona proyectos en beneficio del sector forestal
3.4. Cuales, monto, resultados.

4. POLÍTICAS MUNICIPALES
4.1. Existen planes municipales de manera concertada con los actores locales.

4.2. Los planes sirven de guía para orientar acciones del sector. Están siendo aplicados en los temas prioritarios? Las acciones priorizadas están dentro del Plan Estratégico Municipal y de las instituciones locales? Quien la monitorea y evalúa? Se toman las medidas correctivas a partir del monitoreo?

4.3. Cuantas ordenanzas municipales se han emitido en el área forestal? Se les da seguimiento? Quien le da?

4.2. La SEAM tiene un Plan Operativo Anual, ¿Cuánto se le aprueba?, Desde cuando?

4.3. La municipalidad participa en los procesos de descentralización de las actividades relativas a la gestión de los recursos forestales. **(Convenios de delegación de atribuciones).**

ASPECTOS SOCIALES: (dirigida al sector forestal)

5. Existen organizaciones de productores forestales en el municipio

5.1. Las formas tradicionales del manejo de los recursos forestal han sido incorporada en la institucionalidad municipal y reconocida por autoridades forestales.

5.2. Las organizaciones de dueños de bosque tienen vínculo con instituciones del nivel departamental, nacional, para incidir en temas de interés.

5.3. Las autoridades locales (municipales e institucionales), consideran la demanda de la población local en la toma de decisiones?

5.4. Las organizaciones de productores forestales tienen representatividad y capacidad de canalizar las demandas y promueven sistemática la participación, comunicación y auditoria social?

5.5. Las autoridades y organizaciones locales tienen capacidad de manejar conflictos por el acceso de los recursos forestales.

5.6. Las autoridades municipales e instituciones tiene estimaciones actualizadas (menos de un año) de la cantidad de recurso forestal que se consume en el municipio y conocen de donde se obtienen los mismos?

5.7. La población local percibe que se beneficia por el aprovechamiento de los recursos forestales.

5.8. el municipio cuenta con organización para la prevención y control de incendios forestales.

5.9. El municipio cuenta con una instancia de participación ciudadana, relacionada el tema de los recursos forestales.

ASPECTOS AMBIENTALES

5.10. Existe un plan de ordenamiento forestal del municipio técnicamente elaborado y sirve de base para la planificación de los autores locales.

5.11. Existen planes especifico actualizados para el manejo de cuenca?

5.12. ¿Existen planes maestros aprobados y actualizados por el MARENA, para el manejo de áreas protegidas?

5.13. ¿Las áreas protegidas del municipio cuentan con el personal y recursos para cumplir con los planes operativos aprobados por el MARENA?

5.14. ¿El municipio esta implementando medidas efectivas para la protección de fuentes de aguas prioritarias que abastecen las poblaciones locales?

5.15. El manejo de los recursos forestales se ejecuta de acuerdo a los planes aprobados? Localmente se solicitan medidas correctivas en caso de incumplimiento?

5.16. En el municipio se gestionan, otorgan y se da seguimiento a los permisos domiciliares?

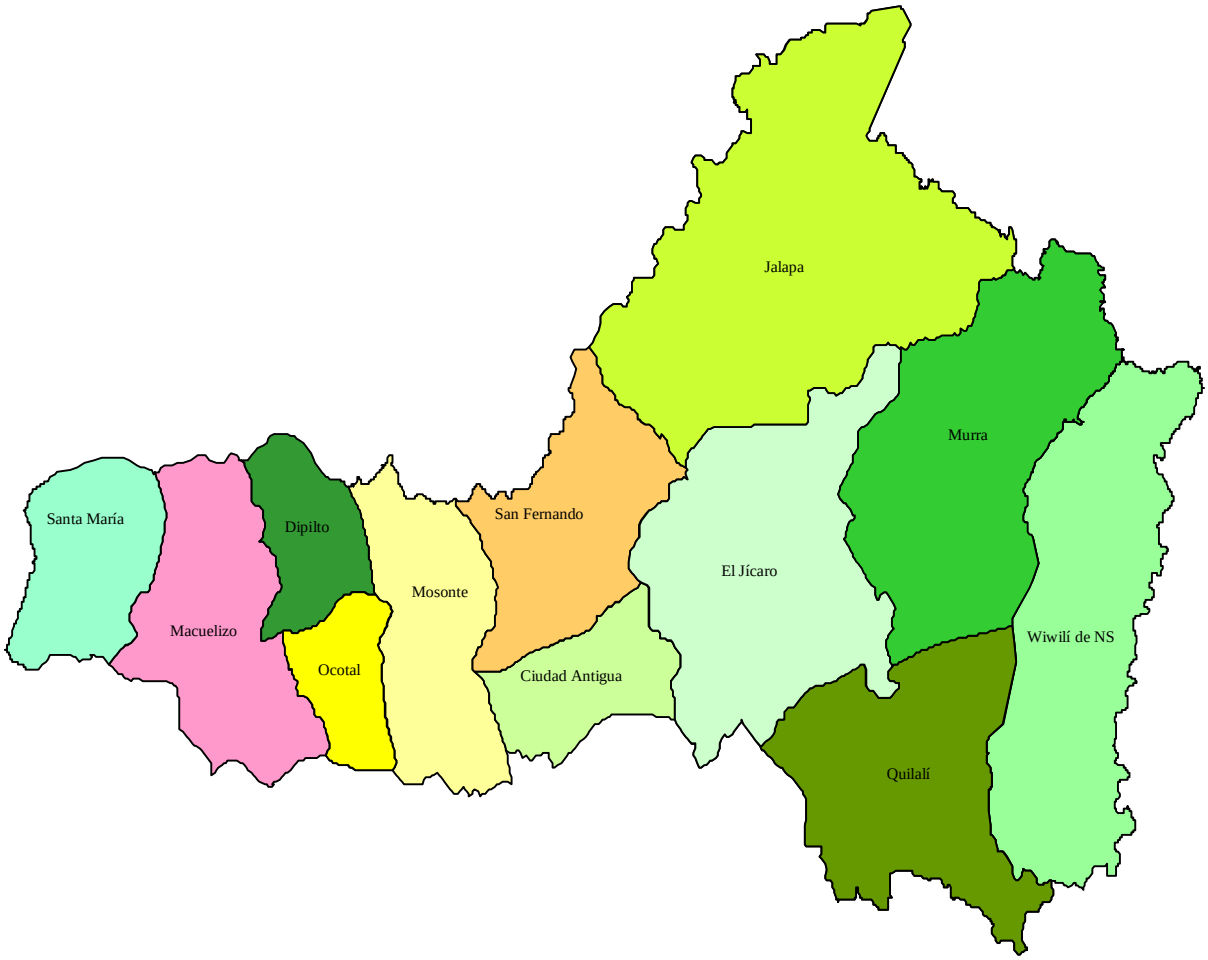
5.17. Los municipios extienden permisos para quemas agrícolas?

5.18. Existen un sistema de información funcional y actualizado, por parte del Estado; acerca de las áreas bajo manejo forestal

5.19. El municipio posee un sistema de información que registra y cuantifica inventario, amenazas, potencial de recurso forestal?

5.20. El municipio posee un programa permanente de Educación ambiental que se implementa y responde a necesidades locales.

Anexo 2: Mapa del Departamento de Nueva Segovia



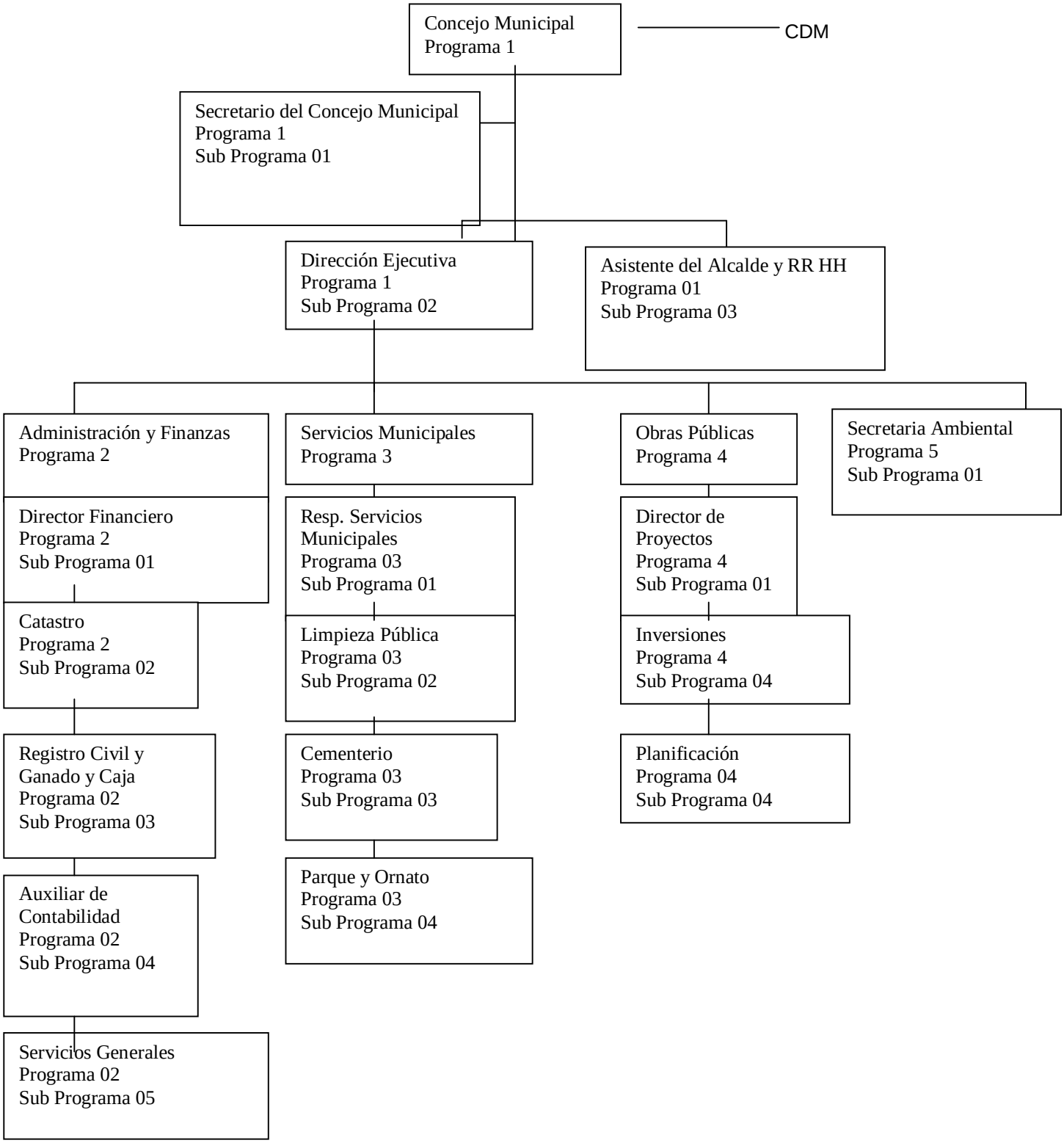
Anexo 3 Mapa del Municipio de San Fernando

Anexo 4: Mapa del Municipio de Macuelizo

Honduras
Dipilto
Santa María
Madríz
Ocotal
Mata de Plátano
Brujil 1
Suyatal
Caliguate
El Zurzular
Los Planes
Brujil 2
El Encino
El Horno
Papelillos
Cordoncito
Ococona
Las Peraltas
Las Cañas # 1
El Batidero
Poza Galana
Las Mesitas
Loma Larga
Las Calabaceras
Jicarito
Los Arrayanes
Guasure
Los Calpules
Macuelizo
Amatillo
Siquia
Las Cañas # 2
El Paraisito
Ocote Seco
Mesas de Alcayan

Anexo 5: Proyectos Gestionados por las Secretarias Ambientales

MUNICIPIO	PROYECTO	AÑO	ORGANISMOS FINANCIADORES	MONTO US $
	Proyecto Fortalecimiento a la CAM de San Fernando	2003 - 2004	POSAF	15,000.00
	Proyecto de Estudio Bioecologico del descortesador del pino y su fauna en bosque de San Fer.	2005	USAID	20,000.00
	Proyecto prevención y control de Incendios	2005	USAID	20,000.00
	Fortalecimiento a las Capacidades para la gestion local de riesgos	2007	FOCALPRED/ACSUR	300,000.00
San Fernando	Construcción de fogones Mejorados	2005-2006	FAM-MARENA	16,000.00
Sub Total				**371,000.00**
	Rehabilitación de la cuenca Zursular	2003-2004	FPP-MARENA	50,000.00
	Fortalecimiento als SEAM	2005	FAM-MARENA	15,000.00
	Prevencion y control de Incendios	2005	FAM-MARENA	15,000.00
	Fortalecimiento a las BCI y las CAM	2005	PASOLAC-COSUDE	4,500.00
	Manejo regeneración Natural	2006	Transferencia Gob. Central	10,500.00
	Fortalecimiento a las BCI y las CAM	2006-2007	PASOLAC-COSUDE	9,450.00
	Construcción Fogones Mejorados	2006-2007	Fondo Ambiental Municipal	5,000.00
	Elaboración del Plan de manejo Ococona el Zurzular	2007	FAO/FACILITY	
Macuelizo	rehabilitación de la cuenca Zursular (II Fase)		PRGRESSIO /UE	39,000.00
Sub Total				148,450.00
Total				519,450.00

Anexo 6: Organigramas Municipales

ORGANIGRAMA DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL