



**UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS  
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**FACTORES DETERMINANTES PARA COMPLETAR EL PROCESO DE TRANSICIÓN DE UNA POLÍTICA  
PÚBLICA DESDE LA FASE PREDECISIONAL A LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN.  
EL CASO DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LA ZONA SECA, NICARAGUA**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**GUILLERMO INCER MEDINA**

**PROFESOR GUÍA:**

**JUAN CARLOS CORTÁZAR VELARDE**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:**

**ELIZABETH GUERRERO CAVIEDES  
MARÍA ANGÉLICA PÁVEZ GARCÍA**

**SANTIAGO DE CHILE  
DICIEMBRE 2009**

## Resumen Ejecutivo

¿Por qué ocurre que muchos temas que se instalan en la agenda pública con relativo éxito, no logran trascender y conformarse en políticas o programas concretos? ¿Por qué es tan recurrente que muchos diseños técnicamente robustos se “engaveten” o “abandonen”? ¿Qué es más conveniente cómo diseñador de políticas, ser más técnico o más político? Estas preguntas y similares, son las que han guiado la construcción y análisis del presente estudio de caso. Para responderlas, evidentemente no se puede establecer una respuesta simple, precisa e inequívoca, sin embargo, en estudios como éste se indagan algunas causas posibles.

La no indicación en los diseños de los mecanismos y estructuras de implementación, la discordancia entre las políticas territoriales y las políticas nacionales, el mal manejo del marketing y los tiempos políticos, la obsesión con la participación, la planificación o la utilización excesiva de tecnologías, la incapacidad de los diseñadores de políticas para hacer y ver otras cosas que van más allá de sus especialidades; son entre otros factores, los que en este estudio de caso se han identificado como relevantes para la ocurrencia del fenómeno descrito recién. La importancia de estudiar este tema es que muchas veces se da por hecho que la transición entre una etapa y otra en el ciclo de vida de las políticas públicas es lineal y espontánea, cuando la realidad demuestra con frecuencia que efectivamente no es así.

El caso que estuvo bajo análisis fue el proceso de agendación, formulación y toma de decisión del plan estratégico de desarrollo de la zona seca. Esta fue una experiencia que ocurrió en Nicaragua a finales del año 2002. En ella, los alcaldes de once municipios de la mano de una ONG entablaron negociaciones con autoridades del gobierno central con el propósito de encontrar soluciones a problemas ingentes en la zona, logrando desencadenar un proceso extenso de negociación, que si bien alcanzó algunos logros, finalmente no derivó en la implementación de ninguna política pública. El caso fue desarrollado mediante la utilización de la metodología “guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social” y estuvo orientado específicamente a responder la pregunta de investigación *¿Cuáles son los elementos que deben asegurarse en el proceso de agendación y formulación de una política para que ésta sea susceptible de implementarse?*

# Contenido

<b>Resumen Ejecutivo .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Relato Del Caso.....</b>	<b>7</b>
2.1 Introduciendo Demandas Locales en la Agenda.....	7
2.2 Negociando los “Acuerdos de Achuapa” .....	10
2.3 Diseñando el Plan Estratégico de la Zona Seca.....	13
2.4 Planificando la Implementación del Plan Estratégico.....	16
2.5 Buscando Financiamiento para la Corporación de Desarrollo.....	18
2.6 Abandonando el Plan Estratégico .....	20
<b>3. Análisis del Caso .....</b>	<b>23</b>
3.1 La Política Pública vista como un Ciclo .....	23
3.2 Analizando La Trayectoria del Plan Estratégico de la Zona Seca .....	25
3.3 Aprovechando Ventanas de Oportunidad para Ubicar un Tema en Agenda .....	26
3.4 Las Alternativas de Políticas y la Oportunidad de Elección .....	28
3.5 De la Formulación Técnica a la Toma de Decisiones .....	30
<b>4. Una mirada Prescriptiva al Proceso de Agendación y Formulación del Plan Estratégico .....</b>	<b>34</b>
<b>5. Conclusiones.....</b>	<b>38</b>
5.1 Síntesis del Análisis del Caso.....	38
5.2 Lecciones Aprendidas .....	40
<b>5. Bibliografía .....</b>	<b>42</b>
<b>ANEXO I: Metodología del Estudio .....</b>	<b>43</b>
<b>ANEXO II: Diagrama de Funcionamiento de la Corporación de Desarrollo.....</b>	<b>47</b>
<b>ANEXO III: Análisis Del Diseño De La Práctica.....</b>	<b>48</b>
<b>ANEXO IV: Análisis Del Contexto De La Práctica .....</b>	<b>49</b>

## Índice de Figuras

<b>Figura 1:</b> Ciclo Ideal De Una Política Pública .....	24
<b>Figura 2:</b> Ciclo Truncado del Plan Estratégico .....	26
<b>Figura 3:</b> Metodología de Formulación del Plan Estratégico .....	31
<b>Figura 4:</b> Ciclo Ideal Del Plan Estratégico....	34
<b>Figura 5:</b> Trayectoria Real del Plan Estratégico.....	38

# 1. Introducción

El mundo de la gestión de las Políticas Públicas está lleno de supuestos que perjudican el éxito de las mismas. Uno de esos supuestos es pensar que el ciclo de una política es lineal y que la transición entre una y otra etapa es espontáneo y fluido. Sin embargo, la realidad muestra que esto no es necesariamente así. Precisamente, este estudio de caso se basa en el cuestionamiento de este supuesto. La atención del mismo está puesta específicamente en la transición de una política desde su etapa de diseño hasta su implementación efectiva. Implementación entendida como la operación concreta de la política, es decir, la transformación de inputs en outputs. Y diseño entendido como el proceso de agendación, formulación y cabildeo de una alternativa de política. La pregunta que se trata de responder específicamente en este estudio es *¿Cuáles son los elementos que deben asegurarse en el **proceso de agendación y formulación** de una política para que ésta sea susceptible de implementarse?* La hipótesis subyacente que hay detrás de la misma es que no toda alternativa de política que se diseña, necesariamente se implementa.

Sobre ello, la experiencia muestra que el fenómeno de “engavetamiento” o “abandono”, es decir alternativas de política que no llegan a implementarse, es recurrente en la práctica de la gerencia pública y social. Este estudio de caso sugiere que entre el diseño de una política y su implementación, elementos como la indicación del dispositivo organizativo que debe orientar la implementación de la política, la conexión con las estrategias y políticas nacionales y la conexión entre el proceso técnico de la formulación y el contexto político; deben ser tomados en cuenta por los gerentes sociales si es que se desean aumentar las posibilidades de implementación. Entender cómo se éstos gestionan, puede resultar interesante dada la enorme cantidad de recursos humanos y financieros que se invierten y desperdician por la ocurrencia de este fenómeno.

El caso que estará bajo estudio para estos fines, será el Proceso de Agendación, Formulación y Toma de Decisión del **Plan Estratégico de Desarrollo de la Zona Seca**. Esta fue una experiencia que inició a finales del año 2002 cuando los alcaldes de once municipios del Occidente de Nicaragua acudieron a una Organización No Gubernamental llamada Instituto de Investigaciones y Gestión Social (INGES), para que ésta les ayudara a establecer contacto con autoridades públicas de alto rango. El objetivo era buscar la manera de introducir unas iniciativas de desarrollo que se habían venido trabajando a nivel local, en la Estrategia de Reducción de Pobreza que para esa época estaba formulando el

Gobierno Central. El relato de esta experiencia describe cómo poco tiempo después de esta solicitud, se logró establecer contacto con altas autoridades del Gobierno Central y se logró acordar el inicio de un proceso de negociación que se extendió por casi tres años para finalmente no terminar en ninguna acción concreta. ¿Cómo los alcaldes y la ONG lograron introducir el tema en la agenda pública? ¿Cuáles fueron las alternativas que surgieron del proceso? ¿Cómo se intentó darles forma de política pública? ¿Qué actores fueron los protagonistas en el proceso y cómo se desempeñaron? ¿Qué ocurría en el contexto mientras se planificaban las alternativas de política?; entre otras cosas, son las que se describen en el relato de esta historia.

La construcción de la misma, se realizó en base a la metodología “Guía Práctica Para La Elaboración De Estudios De Caso Sobre Buenas Prácticas De Gerencia Social” desarrollada por Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar (2004). Esta metodología sugiere, que para analizar las prácticas de gerencia social, resulta conveniente explicar la trayectoria y la operación de la política en cuestión. En este caso concreto, la *trayectoria* se explicará describiendo *¿Cómo logró instalarse el tema de la Zona Seca en la agenda pública?* y la operación se abordará explicando *¿Por qué fracasó la fase de **formulación y toma de decisiones**?* El recurso al cual se ha recurrido para abordar estos temas ha sido la explicación narrativa<sup>1</sup>. Sin embargo, antes proceder a explicar, es preciso conocer el Relato del Caso. He aquí entonces el mismo.

---

<sup>1</sup> La explicación narrativa consiste en establecer conexiones entre eventos singulares, de manera tal que sea empíricamente evidente cómo unos tuvieron efectos sobre otros (Barzelay y Cortázar, 2004, p. 25)

## 2. Relato Del Caso

### 2.1 Introduciendo Demandas Locales en la Agenda

El 18 de octubre del año 2002, altos funcionarios del Gobierno Central de Nicaragua se comprometieron a buscar alternativas de solución a una serie de demandas planteadas por los alcaldes de 11 municipios del occidente del país, en un acto solemne denominado “Los Acuerdos de Achuapa”. Este acto no fue un hecho puntual, sino la cúspide de un extenso proceso que partió en el seno de las reflexiones del equipo de dirección de una ONG nacional llamada Instituto de Investigaciones y Gestión Social –INGES-. Dicho proceso de reflexión comenzó a finales del año 2001, con la conformación de un equipo multidisciplinario de profesionales, promovido por el equipo técnico de INGES, creado para discutir las bases teóricas de una propuesta de Desarrollo Económico con Visión Empresarial. La idea era diseñar una estrategia que sirviera de alternativa al modelo de desarrollo asistencialista que la cooperación internacional venía impulsando en la “zona seca”<sup>2</sup> a través de las ONG’s locales, desde hacía ya varios años. Dicha propuesta se estaba construyendo mediante amplios procesos de consulta. Por un lado, el quipo técnico de INGES promovió debates sobre la visión de desarrollo económico de la región con líderes comunitarios de base, y por otro, el equipo multidisciplinario realizó reuniones sistemáticas con profesionales de una amplia gama de especialidades, entre ellos: economistas, ingenieros agrónomos, arquitectos, sociólogos, etc.; la gran mayoría miembros de Universidades públicas del país.

A pesar que finalmente dicha propuesta nunca llegó a formalizarse con un grado de profundidad muy riguroso, una de las grandes conclusiones a las cuales llegó INGES con la iniciativa fue que el desarrollo de la región no era posible sin la participación protagónica del Estado, y para que eso se diera, era necesaria la demanda concertada de los actores locales. La dificultad era encontrar la forma de conciliar a estos actores. Alfonso Narváez, un ex directivo de INGES y también ex alcalde de uno de los municipios recordaba este momento de reflexión de la siguiente manera: *“Nos dimos cuenta, por ejemplo, que si pensábamos en asistencia técnica teníamos que pensar en el gobierno central, si pensábamos en cooperación internacional también había que pensar en el gobierno central,*

---

<sup>2</sup> Se llama Zona Seca a una región del noroccidente de Nicaragua compuesta por once municipios de dos de los principales departamentos del país, León y Chinandega. Dichos municipios son: El Sauce, Achuapa, El Jicaral, Malpaisillo, Santa Rosa, Villanueva, Somotillo, Santo Tomás, San Francisco, San Pedro y Cinco Pinos.

*si íbamos a proponer leyes para nuestro beneficio debíamos tomar en cuenta a la Asamblea Nacional; entonces nos dábamos cuenta que nada estaba aislado, todo tenía un nivel de relación cuyos puntos de enlace nosotros teníamos que encontrar" (Aguirre, 2005)*

A similares conclusiones había llegado la Asociación de Municipios de León Norte –AMULEON-, quienes a finales del año 2000 habían logrado estructurar el “PRSPcito”. Este documento era un Diagnóstico Cualitativo sobre la situación Socioeconómica de sus cinco municipios, y se elaboró a propósito de la consulta nacional que estaba promoviendo la Secretaría Técnica de la Presidencia, con el fin de recolectar propuestas para desarrollar una “Estrategia de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza” -ERCERP-. Que dicho Plan fuera elaborado participativamente era de suma relevancia para el Gobierno de turno, puesto que ello era una exigencia explícita de los organismos multilaterales, si es que Nicaragua quería permanecer en la iniciativa HIPC -Heavily Indebted Poor Countries-. Esta iniciativa y todo lo relacionado a ella, eran los temas dominantes en la agenda del gobierno para esa época.

**¿Qué es la iniciativa HIPC?**

Es una iniciativa del FMI y el BM, que proponía ayudar a los países pobres a reducir su deuda externa a niveles sostenibles, para que así pudieran centrar su atención en la lucha a largo plazo contra la pobreza y el crecimiento económico.

Como la finalidad del PRSPcito era que la visión de desarrollo que tenían los pobladores sobre su territorio fuera incorporada a la estrategia nacional de reducción de pobreza, se hizo evidente para AMULEON la necesidad de hacer lobby político con el gobierno central para lograrlo. Con esa visión, sus gestores, se movilizaron para conseguir el apoyo económico de una organización de cooperación Internacional llamada IBIS-Dinamarca. Ante la propuesta, dicha organización -que en su momento fue la principal fuente de inversión en la zona- se comprometió a financiar una Estrategia de Incidencia Política dirigida a sensibilizar sobre el tema a tomadores de decisión del más alto nivel del gobierno central. La estrategia debía desarrollarse entre los años 2000 y 2002.

INGES y AMULEON estaban en pleno proceso de discusión acerca de cómo lograr que sus propuestas fueran incorporadas a las políticas públicas de envergadura nacional, cuando algo repentino ocurrió. En otra región del país –Departamento de Matagalpa-, un grupo de personas en extrema pobreza se tomó una de las principales vías de la carretera panamericana y lograron con ello captar la atención de la opinión pública nacional y por supuesto también del gobierno. Este hecho tuvo implicaciones relevantes para el proceso que se desarrollaba en la Zona Seca, puesto que en declaraciones públicas

referidas a la crisis en Matagalpa, el Ministro de Agricultura hizo referencia directa a la situación similar en la cual se encontraban los municipios de occidente. *“El ministro de agricultura de aquél entonces, Leopoldo Navarro, hizo un comentario que fue el vital para poder nosotros insertarnos en esa negociación y fue que: si algún territorio tenía el derecho a reclamar, eran los de los pueblos de la zona seca de occidente, porque en la zona de Matagalpa llovía y había comida, la gente no se moría de hambre, pero en el occidente sí porque con la sequía no se cultivaba y habían pasado dos años de sequía, la situación era horrible allí en esa zona”*<sup>3</sup>.

Al escuchar las declaraciones, el director de INGES y el equipo multidisciplinario que estaba trabajando con él, vieron la oportunidad de sacar partido y establecer relaciones con el gobierno central. Rápidamente el directivo se puso en contacto con los alcaldes de León Norte -AMULEON- y también con los de Chinandega Norte -AMUNORCHI-. Su propósito era convencerlos de formar una coalición como Zona Seca para aprovechar la oportunidad y de paso conseguir su aval para coordinar un despacho con el secretario de planificación de la presidencia, el Doctor Mario de Franco. Ambas cosas fueron conseguidas por Larios.

Cuando se reunieron, el secretario instó al director de la ONG a reunirse con el Vice Ministro de Gobernación, el señor Alfonso Sandino, quien era la persona delegada por el gobierno para negociar los incipientes brotes de protesta social. El propósito de la reunión con Sandino era planificar una agenda de trabajo para encontrar posibles alternativas de solución a la problemática de la Zona Seca. Sin embargo, la iniciativa no tenía del todo convencido al vice ministro ya que éste puso como condición que se presentarán previamente los alcaldes ante él y así demostrar cohesión. INGES respondió con prontitud a la solicitud y así se hizo.

La reunión se realizó el 4 de octubre del 2002 en la oficina del Vice Ministro Sandino. A ella asistieron las asociaciones de municipios, algunos ministros de gobierno e INGES. En esta reunión, la condición de pobreza de la Zona Seca se puso en conocimiento público de manera oficial, ya que al escuchar la demanda de los alcaldes, Sandino accedió a convocar a una reunión donde funcionarios de alto rango del Gobierno Central y los actores locales se sentarían a discutir propuestas de solución. Esta segunda reunión quedó pactada para realizarse en un par de semanas a partir de ese día y se llevaría a cabo en el Municipio de San José de Achuapa. Como dato anecdótico, Juan José Rayo presidente de

---

<sup>3</sup> Entrevista a Irving Larios. Director Ejecutivo de INGES.

AMULEON para esa época, recordaba que este lugar fue seleccionado deliberadamente bajo la siguiente lógica: *elegimos el Municipio de Achuapa por ser el más lejano, porque los caminos estaban desbaratados. Era una forma de decirle a los ministros: miren por dónde vienen... que se den cuenta que hay un problema serio aquí*<sup>4</sup>.

## 2.2 Negociando los “Acuerdos de Achuapa”

Luego de la reunión con el vice ministro Sandino, el siguiente paso que tenía que pensar INGES y las asociaciones de alcaldes era la preparación de la reunión de Achuapa. La fecha estaba fijada, la reunión sería el 18 de octubre en la alcaldía municipal. El equipo de INGES propuso que de cara a dicha reunión había que definir 2 cosas: a quiénes se iba a invitar y qué es lo que se iba a presentar al gobierno concretamente. Los alcaldes estuvieron de acuerdo y fijaron una reunión de preparación para el día antes del encuentro, es decir para el 17 de octubre.

La reunión de preparación tenía como objetivo diseñar la agenda para el encuentro del día siguiente, pero además, de allí tenía que salir un documento que sintetizara las demandas concretas que como “zona seca” se hacía al gobierno. Para ello, INGES convocó a algunos alcaldes de la región y ellos a su vez llevaron a personal de sus unidades técnicas. El sitio de reunión fue la Alcaldía del Municipio de El Sauce y fue presidida por el equipo técnico de INGES, quienes a su vez llevaron preparada una metodología que separaba los temas de trabajo en dos grandes grupos: las demandas en materia social y las demandas en materia productiva.

Los insumos que el equipo de trabajo de INGES llevó a la reunión para desarrollar la propuesta fueron la propuesta de Desarrollo Económico con Visión Empresarial de INGES, el PRSPcito y los Planes de Desarrollo Municipales de cada una de las once alcaldías. Sin embargo, en el transcurso mismo de la reunión, los participantes se dieron cuenta de que el volumen de demandas que tenían que manejar era tan alto, que sería necesario hacer una priorización de las mismas. Para ello, INGES propuso que el banco de propuestas y proyectos se separara en demandas de “carácter urgente” y demandas de “carácter estratégico”. Los participantes estuvieron de acuerdo y de paso acordaron que bajo esa misma lógica tenían que trabajar al día siguiente con los delegados de gobierno. Finalizada la reunión, el equipo de INGES consolidó el trabajo del día y preparó el documento resumen.

---

<sup>4</sup> Entrevista a Juan José Rayo. Ex presidente de AMULEON.

Las condiciones para el encuentro estaban listas. El documento con la síntesis de demandas estaba preparado y las personas relevantes estaban invitadas. INGES se hizo cargo de invitar a sus colaboradores de las universidades públicas, a representantes gremiales, productores, diputados de la Asamblea Nacional y algunos representantes de ONG's tanto nacionales como internacionales. Las Asociaciones de Municipios por su parte invitaron a líderes de organizaciones sociales de base de sus respectivos municipios y la Secretaría de la Presidencia se encargó de invitar a los funcionarios públicos de las áreas afines a los temas que se iban a tratar en la reunión.

El encuentro se llevó a cabo el 18 de octubre del año 2002, en las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Achuapa. El ambiente en el pueblo era festivo ese día y a la vez se producía una importante demostración de participación social. *"Había centenares de líderes en las calles, entonces el gobierno se sintió presionado. No eran sólo los alcaldes sentados frente a los ministros, era una presión mucho más fuerte y muy bien articulada"*.<sup>5</sup> Iniciado el evento y luego de las palabras de bienvenida, los participantes se dividieron en las dos mesas planificadas el día anterior: la mesa productiva y la mesa social.

La mesa social se conformó con representantes de los Ministerios de Familia, Educación, Salud; más algunos representantes locales que trabajaban temas sociales. En esta mesa se discutieron las demandas de "carácter urgente" que en materia social tenían los municipios en cuestión y se esbozaron las demandas de "carácter estratégico" que se podían tomar en el mediano plazo. El acuerdo al cual se llegó en esta mesa fue que en el corto plazo se iba a dar respuesta a las siguientes demandas: en salud, mejorar los traslados de los pacientes graves hacia hospitales de las cabeceras departamentales y abastecer de medicinas a los centros de salud municipales; en educación, se acordó hacer una campaña de dotación de útiles escolares a las escuelas, establecer un programa de vaso de leche escolar y abrir cursos de estudio sabatinos para la gente rural; en empleo, se acordó aplicar subsidios familiares para pequeñas plantaciones. Además, para el largo plazo la mesa se propuso como meta principal hacer un estudio de reclasificación de la pobreza, puesto que en la

---

<sup>5</sup> Entrevista a Irving Larios. Director Ejecutivo de INGES.

última encuesta de medición del nivel de vida, los municipios habían clasificado como de “pobreza media” y esto, al parecer de los alcaldes, no era consistente con la realidad de la zona.

La mesa productiva se enfocó principalmente en los temas más estratégicos o de largo plazo. Los integrantes de dicha comisión fueron: los técnicos de las alcaldías, productores locales, representantes de ONG’s, autoridades universitarias y funcionarios de Gobierno vinculados a temas de producción y medio ambiente. En la mesa se discutieron temas puntuales sobre la situación de la energía eléctrica, las telecomunicaciones, las carreteras, el fomento de la producción, entre otros. Sin embargo, hubo consenso entre sus integrantes de que el tema productivo tenía que verse con una óptica de más largo plazo, más estratégica, más integral porque con lo que había disponible en el territorio hasta el momento no era suficiente. Entonces surgió la idea de hacer un **Plan Estratégico de Desarrollo para la Zona Seca** (Plan Estratégico en adelante). Esta idea fue propuesta específicamente por el Ingeniero Víctor Tercero quien estaba allí como delegado técnico del Ministerio Agropecuario y Forestal. El Ingeniero Tercero era un especialista con amplia experiencia en Planificación del Desarrollo Regional, con estudios de Doctorado cursados en regiones Asiáticas de climas similares a la zona seca y además había trabajado en esta zona mucho tiempo atrás. *“¿Por qué se da esto en su momento? Bueno porque así son las cosas yo estoy allí como actor siendo funcionario del Ministerio Agropecuario y director de políticas, con experiencia de 20 años en planificación regional... entonces estoy agazapado con mis ideas y surge la oportunidad y es así, si otra persona hubiera intervenido hubiese hecho otra cosa”.*<sup>6</sup>

Hecha la intervención de Tercero, la reunión cerró delegando en su persona la coordinación de la elaboración del Plan de Desarrollo Estratégico y de paso se dispuso que para los próximos días se llevara a cabo la primera reunión para planificar las acciones concretas en torno a ello. Una vez pactado ese acuerdo, el acto finalizó con la redacción y firma de la totalidad de Acuerdos a los cuales había llegado cada mesa de trabajo más la conformación de una Mesa de Seguimiento. Los resultados de esta reunión fueron conocidos como **Los Acuerdos de Achuapa**.

---

<sup>6</sup> Entrevista Víctor Tercero. Ex Director de Políticas del Ministerio Agropecuario y Forestal

## 2.3 Diseñando el Plan Estratégico de la Zona Seca

La primera acción concreta que se llevó a cabo para materializar los Acuerdos pactados en Achuapa, fue la reunión convocada por el Ministerio de Gobernación para especificar el plan de trabajo que iba a servir para elaborar el Plan de Estratégico. Dicha reunión se celebró cinco días después de la reunión de Achuapa. A dicha reunión asistieron los miembros más importantes de las mesas productiva y social.

La reunión se enmarcaba dentro de un proyecto piloto financiado por el Banco Mundial, para desarrollar estrategias focalizadas de reducción de pobreza de carácter participativo. En ella, el Ingeniero Tercero, en su calidad de coordinador de la Elaboración del Plan, expuso que el objetivo de la reunión era ponerse de acuerdo en la manera en cómo se iba a proceder para diseñar el estudio. Para ello, se explicó que el primer paso a tomar era que cada una de las comisiones se dispusiera en grupos de trabajo, revisaran las acciones prioritarias que debían atender e hicieran propuestas de cómo llevarlas a cabo. Una vez dicho esto, la asamblea se dividió en una mesa social y otra productiva.

La Mesa social abrió su sesión recordando que la tarea prioritaria encomendada en los Acuerdos de Achuapa, era la revisión de la clasificación de pobreza para la región con fines de focalización de las políticas del Plan. Al escuchar esto, el delegado del Instituto de Estadísticas y Censos, expresó que para ello era necesario que se realizara un nuevo censo regional y que eso solo era posible si las alcaldías asumían protagonismo en la recolección de la información. La mesa estuvo de acuerdo con la propuesta y se llegó al compromiso de que en un plazo de noventa días, las alcaldías en coordinación con dicho Ministerio, estarían recolectando y procesando la información del nuevo censo para hacer la reclasificación de la pobreza de la zona.

Por el otro lado, la mesa productiva se dio a la tarea de discutir cuáles deberían ser los pasos para llegar a la elaboración del documento final del Plan Estratégico. Lo primero que dijeron al respecto los delegados de las alcaldías, es que el Plan debía partir de los instrumentos de planificación que ya existían. A su vez, los participantes de la mesa estuvieron de acuerdo que era muy importante hacer una revisión más científica de cada una de las propuestas que estaban expresadas en esos documentos diagnósticos, ya que la mayoría eran de carácter cualitativo. Luego del proceso de

discusión de la mesa, se llegó al consenso de que para concretar los puntos señalados, lo más lógico era seguir un proceso escalonado que consistiera en cuatro momentos: a) la recolección y sistematización de los planes existentes, b) el análisis de los mismos y la identificación de ejes de trabajo, c) las consultas y trabajo de campo, y c) la redacción del documento final. Vale señalar que todas estas actividades orientadas por el Ingeniero Tercero estaban avocadas a buscar los grandes temas del Plan Estratégico, ninguna de estas etapas contemplaba algún elemento operativo o de gestión del mismo.

Después de esta reunión de planificación de la metodología, las mesas de trabajo se pusieron manos a la obra para ejecutar sus planes de acción. La mesa productiva celebró la primera reunión de recopilación y síntesis de los planes y diagnósticos existentes en la Zona Seca en noviembre del año 2002. La finalidad de dicha reunión era poner sobre la mesa todos los documentos que pudieran servir de insumo para iniciar el proceso de planificación de los ejes estratégicos del Plan Estratégico. La información era abundante y venía de un amplio número de fuentes, por lo tanto para procesarlas el Ingeniero Tercero proveyó de un formulario, que debía ser llenado por cada portador de documento y en éste se debía elaborar una pequeña ficha con información relevante acerca del contenido del documento. Al cabo de un tiempo prudencial, cada quien hizo el trabajo que le correspondía. Para Enero de 2003, la mesa productiva contaba con una ficha detallada de casi la totalidad de estudios y documentos que esbozaban el estado social y económico, tanto cualitativo como cuantitativo de la Zona Seca.

Completada la etapa de recopilación de información, la mesa productiva inició la segunda etapa: el análisis de los estudios diagnósticos y la elaboración de los ejes estratégicos del Plan. Esta etapa y la de consulta que la sucedió, se llevaron a cabo mediante una consultoría contratada por la Secretaría Técnica de la Presidencia en el marco de la divulgación de las “Metodologías de Formulación de Planes de Trabajo Integrado”, que estaban formulando a propósito de la Estrategia de Reducción de Pobreza. La consultoría se llevó a cabo entre los meses de febrero y marzo de 2003.

Lo primero que se hizo en la consultoría fue convocar a un taller para dar a conocer la metodología de Formulación de Planes de Trabajo Integrado. Una vez dada a conocer la metodología, el consultor comenzó a hacer visitas a las alcaldías y unidades técnicas de los 11 municipios, con el fin de recoger insumos para realizar una pre propuesta de los elementos constitutivos del análisis FODA de la Zona

Seca y de los posibles ejes de trabajo del Plan Estratégico. Los ejes consensuados por los actores locales en el proceso de consulta fueron: desarrollo de la capacidad económica, infraestructura, uso de suelo, gobernabilidad y protección de grupos vulnerables.

Una vez que estuvieron establecidos y validados los ejes de trabajo, el Ingeniero Tercero procedió a darles contenido técnico y estimaciones presupuestarias. Para ello, el funcionario contó con el apoyo de un pequeño equipo técnico del proyecto forestal del Ministerio Agropecuario, el cual estaba conformado por personas con habilidades de planificación estratégica y especialidades en temas forestales similares a las suyas. La metodología que utilizó el equipo consistió en constatar la información cualitativa provista por los informantes calificados, mediante la implementación de herramientas tecnológicas y formales. *“Aquí entraron dos corrientes que todo planificador moderno conoce: primero, se hicieron entrevistas con gente que conoce la zona: Universidades, ONG’s, Asociaciones de Productores, religiosos, campesinos, políticos, etc.; en talleres que se planificaron para tal efecto... Eso nos fue conformando un cuadro con una fuente original de información muy sólida, muy buena porque es contrastada con la práctica. Simultáneamente, uníamos las prácticas técnicas y analíticas como las fotografías, las imágenes de satélite, los mapas; y con ello construimos unos escenarios de la situación actual respectiva, basados en lo que la ciencia y la tecnología nos orientan de acuerdo a la información de cómo manejar información documental.”*<sup>7</sup>

Este proceso de formulación del documento de Proyecto del Plan Estratégico se extendió desde el mes de mayo hasta el mes de octubre del año 2003. Al finalizar este proceso técnico, tanto cualitativo como cuantitativo, el Plan se había constituido en un documento compuesto por: **una caracterización socioeconómica de la Zona Seca, lineamientos estratégicos, FODA, metas, mapas, objetivos, visión y misión de la zona, una cartera de proyectos y una estimación presupuestaria que ascendía a 35 millones de dólares.** Nótese que ninguno de esos componentes contemplaba instrumentos para la operativización del Plan Estratégico. Nótese también, que su culminación estuvo lista exactamente un año después de los acuerdos de Achuapa. Más allá de ello sin embargo, para su coordinador, el resultado del proceso fue bastante satisfactorio en lo referido al contenido y sobre todo en el carácter participativo del mismo: *“fue el proceso más limpio, más pulcro, más prolijo en que yo he*

---

<sup>7</sup> Entrevista Víctor Tercero. Ex Director de Políticas del Ministerio Agropecuario y Forestal

*participado. Estado, ONG's, gobiernos municipales, sociedad civil, sector privado, etc... Todos juntos buscando solución a un problema difícil como alternativa a la anarquía social y al caos*<sup>8</sup>.

El primer borrador del Plan Estratégico fue ratificado por las Asociaciones de Municipios y autoridades del Gobierno Central el día 15 de octubre de 2003 y se dio por finalizado en el mes de diciembre del mismo año en una reunión semi formal en el Municipio de Somotillo. Con este documento se dio por concluida la Formulación del “Plan Estratégico de Desarrollo Regional Rural de la Zona Seca”.

## 2.4 Planificando la Implementación del Plan Estratégico

Después de finalizado el documento oficial del Plan Estratégico, las asociaciones de Municipios e INGES, se vieron enfrentados a la pregunta ¿Cómo hacer para echarlo a andar? Para aclarar esta duda, Irving Larios el director de INGES, se dirigió nuevamente al Ingeniero Tercero en busca de apoyo. Éste acepto y de inmediato realizaron una serie de reuniones y encuentros para discutir el tema. Esto se hizo entre los meses de enero y febrero de 2004. Transcurridas las reuniones, la conclusión a la que llegó el equipo fue que lo idóneo en este caso era diseñar e impulsar una figura jurídica y política denominada **Corporación de Desarrollo**. Nótese que la figura estaba concebida como “jurídica y política” y no operativa.

Cuando el quipo decide impulsar esta idea, Tercero presentó ante ellos un esquema de cómo debía funcionar teóricamente y estar constituida dicha instancia. Esta era una organización política independiente, no tenía marco legal, involucraba a varias instituciones públicas y privadas y su forma de operación no estaba descrita detalladamente. Aún así, los alcaldes aceptaron la propuesta y se comprometieron a gestionarla frente a las Autoridades del Gobierno Central. *“La propuesta que yo hice durante las reuniones con los alcaldes e INGES, fue la de crear una Corporación Regional de Desarrollo de los Municipios del Norte de León y Chinandega. Esta corporación la habíamos visualizado como un instrumento orgánico, que manejara fondos para el desarrollo local. Debía ser un organismo que le diera soporte a las ideas que estaban en el Plan Estratégico. Sin este instrumento será difícil echar a andar el plan, y todo quedaría en puro diálogo” (Aguirre, 2005).*

---

<sup>8</sup> ídem.

Hecha la propuesta, la primera actividad que las Asociaciones de Municipios desarrollaron para gestionar la Corporación ante el Gobierno Central, fue una reunión de Planificación realizada en el Municipio de Somotillo (Chinandega Norte). A la reunión asistieron los alcaldes de los once municipios, sus técnicos y el equipo de dirección de INGES, quien además facilitó el encuentro. La idea era planificar acciones para poner de nuevo el tema del Plan de la Zona Seca en la agenda del Gobierno, ya que había transcurrido casi un año y medio desde los Acuerdos de Achupapa y las relaciones se habían enfriado. Luego de una extensa discusión entre los participantes, éstos acordaron que lo que debían hacer era emprender dos actividades: primero, diseñar un plan de incidencia para conseguir que el Gobierno Central apoyara la Corporación de Desarrollo y segundo, promover una Plan de Divulgación del Plan Estratégico para llamar la atención de la Comunidad Cooperante.

En esa reunión, INGES asumió la tarea de establecer los puentes de comunicación tanto con el Gobierno como con los Cooperantes. Sin embargo, fue solo dos meses después, que gracias a las gestiones de su director ejecutivo se logró concretar algo. La propuesta era realizar una reunión con el Secretario Técnico de la Presidencia, el Señor Eduardo Montealegre, con el fin de exponer ante él las nuevas demandas que había en el territorio, en el marco del seguimiento al cumplimiento de los Acuerdos de Achupapa.

Una vez que los alcaldes aceptaron la iniciativa, INGES propuso que se llevara a cabo una reunión para ponerse de acuerdo respecto a lo que se iba a presentar al Secretario de la Presidencia. En dicha reunión se decidió que la reunión con el Secretario debía tener como objetivo conseguir un compromiso formal y escrito que vinculara a la Corporación de Desarrollo con los Planes de Inversión del Estado. Para materializar eso, se acordó que debía proponerse un instrumento jurídico específico que en ese momento se denominó **Contrato de Desarrollo**. Cabe destacar que el link que se quería lograr con las Inversiones del Estado, era mediante una organización aún no del todo clara y sin respaldo institucional o jurídico, como era la Corporación de Desarrollo.

La reunión con el Secretario Montealegre se llevó a cabo el día 28 de Mayo de 2004, en el Municipio de Santa Rosa del Peñón (Municipio de León Norte). A dicha reunión asistieron nuevamente altos funcionarios del Gobierno Central, las asociaciones de municipios, INGES y representantes de los Concejos departamentales de León y Chinandega. En ella, el Ingeniero Tercero expuso su propuesta

de lo que debería ser la Corporación de Desarrollo. Con esto puesto sobre la mesa, la asamblea comenzó a deliberar. Los acuerdos al final del proceso de deliberación fueron, entre otros, los siguientes: uno, que se conformara una comisión encargada de redactar el Contrato de Desarrollo que estuviera presidida por el Vice Ministro Sandino del Ministerio de Gobernación (el mismo que gestionó la reunión de los Acuerdos de Achuapa); dos, que el Ministerio de Relaciones Exteriores organizara una Foro con representantes del Gobierno Central y la Comunidad Cooperante para buscar el Financiamiento de la Corporación de Desarrollo; y tres, que se conformara una comisión de seguimiento presidida por el Secretario de la Presidencia, encargada de velar por el cumplimiento de los demás acuerdos.

A los resultados de esta reunión se les conoció como **Los Acuerdos de Santa Rosa** y marcaron el punto de partida de lo que debía ser el instrumento de materialización para la implementación del Plan Estratégico, es decir, de la Corporación de Desarrollo. Nótese sin embargo, que este evento ocurrió casi dieciocho meses después de los Acuerdos de Achuapa y seis meses después de que el Plan Estratégico fue terminado. Nótese además, que hasta este momento, no se sabía qué exactamente era la Corporación de Desarrollo, ni qué rol debían jugar en ella cada uno de los actores involucrados. Tampoco se habían conseguido los recursos económicos para conformarla, ni el gobierno se había comprometido a extender el mandato a los ministerios involucrados para que participaran de ella.

## 2.5 Buscando Financiamiento para la Corporación de Desarrollo

La primera vez que las Asociaciones de Municipios e INGES realizaron una actividad orientada a conseguir financiamiento para el Plan Estratégico fue cuando un representante de AMULEON, tuvo la oportunidad de presentar los planteamientos de los Acuerdos de Achuapa ante el **Grupo Consultivo** celebrado en octubre del año 2003. La comparecencia tenía como finalidad que el Gobierno ratificara su respaldo a los Acuerdos frente a los principales Donantes Financieros del Estado de Nicaragua. Sin embargo para ese entonces todavía no estaban terminados los instrumentos concretos como el Plan Estratégico o la Corporación de Desarrollo. En aquella ocasión, se presentó un borrador del Plan

### ¿Qué fue el Grupo Consultivo?

El **Grupo Consultivo para Nicaragua**, fue una iniciativa internacional, impulsada por el BID, BM y FMI, con el fin de apoyar los esfuerzos del Estado de Nicaragua para consolidar sus instituciones democráticas, fortalecer su economía y mejorar la calidad de vida.

y la historia de cómo se había llegado hasta él. La intervención duró cinco minutos y con ella se consiguió que posteriormente dicho Plan fuera incorporado como un anexo de la Estrategia de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza que estaba impulsando el Gobierno de turno y que por cierto quedó en el olvido en el cambio de gobierno inmediatamente posterior.

Por otro lado, de manera dispersa y esporádica, se hicieron otras gestiones para financiar algunos elementos del Plan Estratégico, pero que no estaban contempladas en los documentos formales. *“Hay partes del plan que están implementadas y están desarrolladas, pero como el puente lo hizo uno y el camino lo hizo el otro y las cunetas (andenes) las hizo la Alcaldía... y no dicen específicamente que son del plan, entonces lo consideramos fuera. Pero son fracciones del plan”*<sup>9</sup>. Por ejemplo el PNUD diseñó el Programa “Manejo Sostenible de la Tierra” en base a los principios del Plan Estratégico, el Instituto de Desarrollo Rural implementó en la zona seca el proyecto “Restauración Productiva” en base a las coordinaciones con la mesa productiva de los Acuerdos de Achuapa, el Ministerio Agropecuario implementó un proyecto piloto de Desarrollo Agropecuario en la zona atendiendo a las demandas de corto plazo de los Acuerdos de Achuapa, el Fondo Social de Emergencia realizó el mejoramiento de caminos rurales en base a priorizaciones hechas en el Plan Estratégico; y así varios otros programas públicos más.

Sin embargo, no fue sino hasta después de los “Acuerdos de Santa Rosa” a finales de 2004 que los actores locales retomaron el tema del financiamiento de una forma más concreta. Precisamente, uno de los acuerdos suscritos con el Gobierno en Santa Rosa, era que la comisión de seguimiento presidida por el Secretario Montealegre, velara porque se elaborara la propuesta de Contrato de Desarrollo que vinculaba a la Corporación de Desarrollo con los planes de inversión de las instituciones del Estado o la cooperación internacional.

En ese momento, las Asociaciones de alcaldes recurrieron nuevamente a las gestiones de Irving Larios para establecer contacto con la secretaría de la presidencia y retomar los acuerdos. Inmediatamente Larios atendió el llamado y envió una carta a Montealegre pidiendo que se reanudara el proceso de formulación de los documentos comprometidos en Santa Rosa. Montealegre aceptó la solicitud y convocó a una reunión con el vice ministro de Gobernación. A la reunión con el vice ministro asistió

---

<sup>9</sup> Entrevista a Juan José Rayo. Ex presidente de AMULEON

una delegación de las Asociaciones de Municipios y Larios. En ella se acordó que la secretaría de la Presidencia contrataría una consultoría para que se elaborara la propuesta de Contrato de Desarrollo y el Programa de Inversión 2005-2008 para la Zona Seca.

La propuesta de Contrato de Desarrollo elaborada por la consultoría consistía en: la Definición de las competencias principales de la Corporación de Desarrollo, la propuesta de reconocimiento y ratificación de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Achuapa y Santa Rosa, y en la propuesta de incorporación de las prioridades de inversión del Plan Estratégico en varios de los principales programas públicos de inversión del Estado. El Programa de Inversión por su parte, traía incorporado entre otras cosas: una matriz priorizada de los proyectos del Plan Estratégico, la programación de inversión con sus respectivas fuentes potenciales de financiamiento identificadas, un plan de gestión para hacer incidencia y conseguir el financiamiento, y finalmente una propuesta de indicadores para el monitoreo y seguimiento.

Ambos documentos fueron presentados a la Secretaría de la Presidencia, a las Asociaciones de Alcaldes y a INGES en noviembre de 2004. Estos a su vez los aceptaron y ratificaron mediante la suscripción de una “carta consenso”. Esta vez no hubo firma de acuerdos y por lo tanto no hubo mandato explícito para que el contenido de las propuestas se hiciera efectivo.

## 2.6 Abandonando el Plan Estratégico

El Plan de Inversión y el Borrador de Contrato de Desarrollo, fueron terminados y entregados en noviembre del año 2004 y con ello se cerró un ciclo de dos años de negociación entre los actores locales y la Secretaría de la Presidencia. A partir de allí empieza un nuevo ciclo, pero es un ciclo que se hace con nuevos protagonistas y nuevos planes.

En ese mismo mes de Noviembre de 2004 en Nicaragua se celebraron elecciones para alcaldes, vice alcaldes y concejales municipales. Las autoridades electas asumieron sus cargos en Enero de 2005, y con ello se desplazó a la generación de alcaldes y técnicos que habían negociado los Acuerdos de Achuapa, los Acuerdos de Santa Rosa y el Plan Estratégico. Por su parte, el Vice Ministro Sandino (el que lideró los Acuerdos de Achuapa por parte del Gobierno), sale del Ministerio de Gobernación y pasa al Ministerio de Hacienda. Igualmente, el Ingeniero Tercero (el que coordinó la elaboración del

Plan Estratégico) termina su contrato como encargado de Políticas del Ministerio Agropecuario y sale de trabajar en el Estado. INGES por su parte, con la preparación de las elecciones municipales y principalmente de cara a las elecciones presidenciales de 2006; desde el año 2005 fue perdiendo a algunos miembros importantes de su equipo directivo, los cuales a su vez se dedicaron a labores organizativas de algunos partidos políticos.

Por otra parte, el Secretario de la Presidencia, Eduardo Montealegre (el que aprobó la realización del Plan de Inversión y el Contrato de Desarrollo), renuncia a su puesto como tal a fines de 2004 para dedicarse a su candidatura como presidente de la República para las elecciones presidenciales de 2006. Su puesto es asumido por el joven empresario Juan Sebastián Chamorro, quien había fungido hasta antes de la renuncia de Montealegre, como negociador del Gobierno de Nicaragua ante los organismos multilaterales de cooperación para la entrada de Nicaragua en la iniciativa HIPC.

Una de las primeras acciones que Chamorro llevó a cabo desde su toma de posesión como Secretario Técnico de la Presidencia, fue realizar una propuesta a la Corporación Estadounidense “Cuenta Reto del Milenio”; con el fin de que ésta considerara a Nicaragua como posible destino de inversión. Dicha propuesta fue presentada al Gobierno Estadounidense en octubre de 2004 y aceptada por el mismo a inicios de 2005. Con la aceptación de la propuesta hecha por el Gobierno de Nicaragua, se decide instalar en los Departamentos de León y Chinandega, incluyendo la Zona Seca, lo que se denominó **la Cuenta Reto del Milenio Nicaragua**. Este era un programa de cinco años cuyo trabajo principal iba a girar en torno a tres componentes: El Desarrollo de Negocios Rurales, Infraestructura Vial y el Fortalecimiento de los Derechos de la Propiedad.

**¿Qué es la Corporación Reto Del Milenio?**

Es un programa de asistencia Norteamericano, diseñado para “reducir la pobreza por medio del crecimiento económico” en algunos de los países más pobres del mundo.

Irving Larios, el director Ejecutivo de INGES, al analizar el nuevo panorama de inversión que se estaba gestando para la Zona Seca, decide convocar a los nuevos alcaldes para hacer incidencia con el gobierno central, de tal forma que la Cuenta del Milenio orientara sus inversiones al Plan Estratégico. Sin embargo, esta vez su propuesta no tuvo acogida, ya que gran parte de estos no se sumaron al llamado de INGES. Cuando Larios recibe esta respuesta de parte de los alcaldes decide recurrir a las organizaciones de base. La preocupación era que para ese entonces la Cuenta del Milenio y la

Secretaría de la Presidencia andaban haciendo los estudios de identificación y diagnóstico en la Zona Seca e INGES veía en ello la oportunidad de gestionar la Corporación de Desarrollo.

Sin embargo, en el transcurso de las reuniones, el mismo equipo de INGES se fue dando cuenta que la Cuenta del Milenio tenía una lógica distinta para intervenir la zona seca y que además, según Larios, habían intereses personales de por medio ya que Chamorro aspiraba a ser presidente de dicha cuenta posteriormente (lo que efectivamente ocurrió). *“Lo que pasa es que este modelo (el del Plan Estratégico) se empujó con los técnicos del Ministerio Agropecuario, que tenían una visión distinta a la Secretaría de la presidencia. Acordáte que la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo eran los conglomerados y la nuestra era una visión territorial, no era de conglomerado. No eran comunes las dos propuestas. Además ellos (el Gobierno) metieron la Cuenta Reto del Milenio para financiar parte de esto y no a la Corporación de Desarrollo”<sup>10</sup>.*

Al ver esta situación, Larios intenta establecer contacto nuevamente con su ex aliado, el Ministro de Relaciones Exteriores, y consigue un despacho con él. Para su sorpresa, el ministro le comentó en esta reunión que las directrices desde la Presidencia habían cambiado y que en adelante, la respuesta que el Gobierno ofrece a la Zona Seca es única y exclusivamente la Cuenta del Milenio. Al recibir esta respuesta, Larios se dirige nuevamente a los alcaldes con el fin de comunicar la noticia y estos le ratifican que en esa línea trabajarían en adelante. De paso, le notificaron que en adelante iban a prescindir de la intermediación de INGES para comunicarse con el Gobierno y que además iban a gestionar sus inversiones directamente con la Cuenta. Incluso algunos ya lo habían hecho y en efecto habían conseguido beneficios concretos para sus municipios.

Posteriormente, cuando la Cuenta inició funciones en 2006 y empezó a ofrecer opciones productivas y de crédito a los agricultores y ganaderos; INGES y los promotores del Plan perdieron otros aliados más y así sucesivamente se fueron quedando virtualmente solos con esa bandera. De esta manera el Plan Estratégico se fue quedando sin padrinos que lucharan por él, hasta que quedó finalmente en el olvido. Para los protagonistas principales, hoy en día el Plan de la Zona Seca no es más que un referente de planificación, cuyos resultados concretos nunca se lograron materializar.

---

<sup>10</sup> Entrevista a Irving Larios. Director Ejecutivo de INGES.

### 3. Análisis del Caso

#### 3.1 La Política Pública vista como un Ciclo

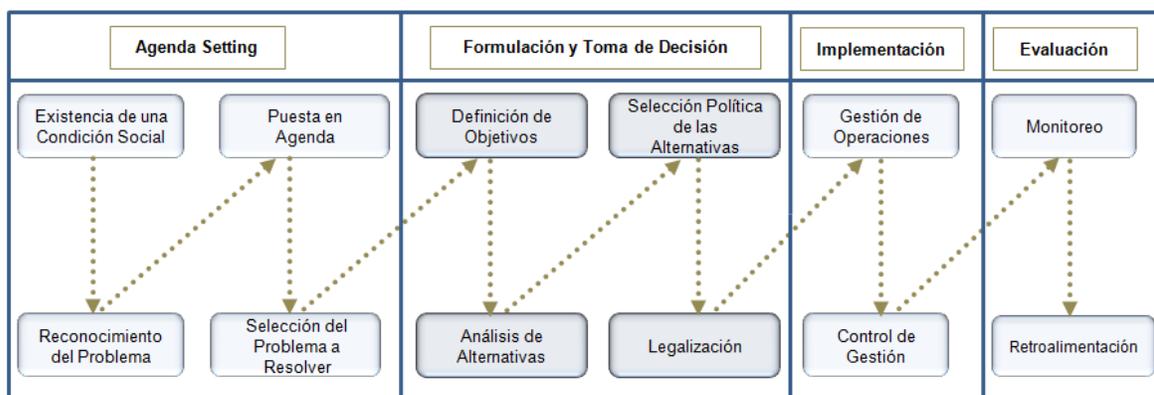
Muchos analistas han tratado de entender las políticas públicas, simplificándolas y proponiendo modelos de análisis basados en etapas o fases. Si bien la mayoría de ellos reconoce que la realidad excede con creces la simplicidad de estos modelos, también reconocen la gran utilidad que tiene observar el complejo proceso de las políticas públicas bajo la óptica de etapas que componen un ciclo.

Por otra parte, no hay un único modelo para describir el ciclo de las Políticas Públicas. Por ejemplo, Harold D. Lasswell fue el primero en proponer uno en 1956 (Fischer, Miller y Mara, 2005). Su modelo era simple y describía el ciclo de las políticas básicamente como un proceso de siete etapas: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación. Otros autores como Emilio Graglia, Daniela Kunz e Ivana Merlo (s.a) proponen lo que se llama el modelo de las “cuatro Ds”, es decir, un ciclo de políticas compuesto por cuatro etapas: Diagnóstico, Decisión, Dirección y Difusión. Un tercer modelo es el de Eugene Bardach (s.a, citado por Allan Clark, 1998), el cual entiende el ciclo de la política como un proceso compuesto por ocho etapas: Definición del problema, Generación de evidencia, Construcción de alternativas, Selección de criterios, Proyección de resultados, confrontación de costos, Decisión y Descripción de la historia.

El modelo que ha sido seleccionado para abordar este estudio de caso es el propuesto por Fisher et. al (2005). Este modelo es una síntesis del estudio de varias posturas respecto de este tema y descompone el ciclo de la política pública como un proceso de cuatro etapas: **1) Agendación, 2) Formulación y Toma de Decisiones, 3) Implementación y 4) Evaluación.** Cada una de estas etapas se divide a su vez en una serie de sub etapas. Por ejemplo, la etapa de agendación se compone de las sub etapas: reconocimiento del problema, puesta en agenda, selección del problema, etc. La etapa de formulación y toma de decisiones se divide en las sub etapas: definición de objetivos, análisis de alternativas, selección política de alternativas, y así sucesivamente.

Con el fin de darle profundidad a este modelo y poder utilizarlo como base para analizar el caso del Plan Estratégico, se han complementado estas sub etapas con aportes de otros autores como Adriana Delgado (2002), Eugenio Lahera (2008), la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Chilena –SUBDERE- (2008), Barzelay y Cortázar (2004), entre otros. El siguiente esquema es una representación basada en el modelo de Fisher et. al (2005) enriquecido por los autores citados, y es el que se propone para analizar el caso del Plan Estratégico.



**Figura 1\_ Título:** Ciclo Ideal De Una Política Pública.

**Fuente:** Elaboración propia en base a Fisher et. al (2005), complementado con aportes de Delgado (2002), Lahera (2008), Barzelay y Cortázar (2004) y SUBDERE (2008)

Una aclaración importante es hacer notar que a pesar de que las etapas están dispuestas en forma consecutiva, esto no debe ser entendido como que el ciclo de la política pública es un proceso lineal. *En los hechos es probable que en algunos casos, una política pública pudiere haberse iniciado sin seguir la secuencia lógica del ciclo, ni necesariamente haber contemplado todas las etapas* (SUBDERE, 2008, p. 24). Por lo tanto, si bien esta es una herramienta auxiliar para entender el ciclo de vida del Plan Estratégico, es nada más un apoyo y de ninguna manera será entendido como una camisa de fuerza en el análisis.

No obstante lo anterior, para proceder a realizar el análisis del caso del Plan Estratégico de la Zona Seca, se tratará de abordar cada una de estas etapas con sus respectivas sub etapas. El objetivo es tratar de responder las preguntas que guían este estudio, que son, *¿Cómo logró instalarse el tema de la Zona Seca en la agenda pública?* y *¿Por qué fracasó la fase de formulación y toma de decisiones?* Al final, la intención es tratar de extraer lineamientos para responder la inquietud teórica que hay detrás de este estudio de caso, la cual es *¿Cuáles son los elementos que deben asegurarse en el proceso de agendación y formulación de una política para que ésta sea susceptible de implementarse?*

## 3.2 Analizando La Trayectoria del Plan Estratégico de la Zona Seca

*Las Políticas Públicas existen siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar ciertos objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático* (Roth, 2002, citado por SUBDERE, 2008, p. 11). Esta definición señala un punto muy importante que ayuda a esclarecer si finalmente el Plan Estratégico fue una Política Pública o no: **la responsabilización institucional**. Si se analiza detenidamente el caso del Plan Estratégico, fácilmente puede notarse que nunca hubo institución pública alguna que asumiera su implementación. Por lo tanto, sin nadie que gestionara, difícilmente se hubiese alcanzado el fin último de toda política, el cual es cambiar el estado de las cosas. En lenguaje de la definición citada recién, no se alcanzó materializar el proceso que llevaría a cumplir el objetivo de solucionar el estado percibido como problemático, en este caso, el sub desarrollo de la zona seca. Dicho esto entonces, puede concluirse que el Plan Estratégico, por sus características, no llegó nunca a constituirse como una Política Pública.

Pero entonces, ¿Qué fue exactamente el Plan Estratégico? En palabras simples, fue un ejercicio de planificaciones sucesivas, cuya finalidad era solucionar el problema de sub desarrollo de la zona seca, pero que nunca logró articularse para ello. En términos de la Guía para la Formulación de Políticas Públicas Regionales de la SUBDERE Chilena (2008), esto es igual a decir que la Política no logró desarrollar lo que se llama **capacidad de Resolución y Ejecución**, es decir, no tuvo la capacidad de poner en marcha acciones concretas, a pesar de que logró definirlas de manera más o menos aceptable. Si se evalúa el Plan Estratégico en los términos del modelo de ciclo de política que se ha propuesto para analizarlo, puede decirse que éste, tuvo éxito en la etapa de **Agendación**, pero no logró que la Fase de **Formulación y Toma de Decisiones** asegurara las condiciones para llegar a la etapa de **Implementación**, que es finalmente donde se concretan las acciones que brindan productos de valor para los ciudadanos.

El por qué no logró completarse esta transición en el ciclo de la política, es lo que se va a profundizar a continuación con el Análisis de la Práctica del Plan Estratégico. Lo importante a destacar hasta este punto es el hecho de que el Plan Estratégico logró avanzar con relativo éxito hasta la fase de formulación y toma de decisiones, pero que

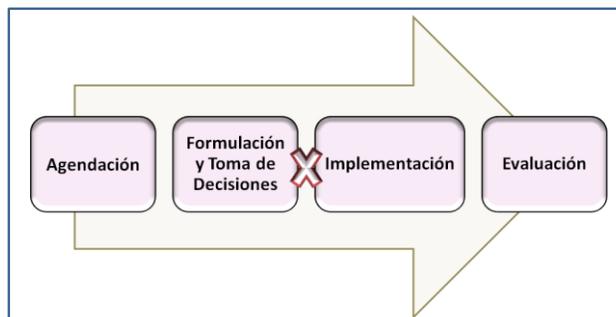


Figura 2\_ Título: Ciclo Truncado del Plan Estratégico

Fuente: Elaboración Propia

en el proceso ocurrieron fallas técnicas y políticas que impidieron su avance exitoso hasta la etapa de implementación. A continuación se presenta un análisis de esta operación de política. El primer paso, es analizar cómo se logró poner en agenda el tema de la Zona Seca, lo cual corresponde a la primera etapa del ciclo.

### 3.3 Aprovechando Ventanas de Oportunidad para Ubicar un Tema en Agenda

*La incorporación de una cierta temática como parte de una política pública requiere de un proceso previo, el haber sido socialmente problematizada y políticamente visibilizada, para así llegar a ser parte de la agenda pública (Lahera, 2008).* Efectivamente, las políticas públicas no nacen de la nada, usualmente requieren que algo o alguien llame la atención sobre cierta situación para que las autoridades de gobierno pongan su atención sobre el tema. En el caso particular de la Zona Seca, el tema entró en agenda gracias al aprovechamiento de una **ventana de oportunidad**<sup>11</sup>. Dicha ventana de oportunidad surgió cuando convergieron las tres “corrientes” que Kingdon (1995) señala como críticas para tales fines, estas son: la corriente de problemas, la de políticas y la política<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Una ventana de oportunidad es el chance para que impulsores de propuestas puedan empujar sus ideas o llamar la atención sobre algún tema en especial (Kingdon, 1995).

<sup>12</sup> La corriente de problemas es una condición preexistente que en algún momento pasa a ser definida como un problema de interés público. La Corriente de Políticas son un conjunto de ideas o proyectos que andan flotando en el ambiente de la comunidad de políticas. La Corriente Política es el ánimo o interés político que un amplio número de individuos comparten sobre determinados temas en algún momento determinado del tiempo (Zahariadis, 1999).

Sin embargo, antes de que las corrientes converjan, estas deben nacer o activarse desde algún lugar. En el caso de la Zona Seca, **La Corriente de Problemas** se activó gracias al reconocimiento del problema que había en la región. Este reconocimiento tuvo su génesis en las reflexiones de INGES y AMULEON, quienes desde fines del año 2001 estaban observando que la región venía siendo desarrollada bajo un modelo asistencialista por parte de la cooperación internacional y que además ésta se estaba quedando fuera de la Estrategia de Reducción de Pobreza que formulaba el Gobierno para esa época. Estas preocupaciones fueron tomando forma más concreta cuando INGES decide conformar la comisión multidisciplinaria de profesionales para analizar la situación y cuando AMULEON decide indagar sobre cuál es la visión de desarrollo que los habitantes de la zona querían para el futuro. **La Corriente de Políticas** se activó como consecuencia directa de la activación de la corriente de problemas, puesto que de la mesa multidisciplinaria de INGES surge la iniciativa de formular la Propuesta de Desarrollo Económico con Visión Empresarial y de la consulta de AMULEON surgió el PRSPcito. **La Corriente Política**, se activó gracias al ánimo nacional que había en Nicaragua para ese entonces, donde la entrada del país en la iniciativa de países pobres altamente endeudados –HIPC-, hacía que el gobierno central estuviera susceptible a atender demandas sociales, puesto que de ello dependía su permanencia en la misma.

Sin embargo, vale destacar que la existencia per se de las corrientes no aseguró que el tema de la zona seca entrara en agenda. Stephen Hilgartner (1998) señala que es necesario entender que existe una población inmensa de situaciones que pueden ser catalogadas como problemas potenciales, sin embargo, solo una pequeña fracción de ellos llegan a dominar el discurso político y social. Esto se debe en parte a que los gobiernos tienen una capacidad limitada de sobrellevar más de un problema social a la vez. Según este mismo autor esto es lo que se denomina **carrying capacities**. Por lo tanto, para que un problema logre sobresalir sobre la amplia existencia de otros problemas que compiten por la atención de las autoridades, es necesario que ocurra lo que Kingdon (1995) denomina el **Acoplamiento de las Corrientes**.

Según Kingdon, para que las corrientes se acoplen es necesario que exista un **Empresario de Política** que las haga converger en algún momento crítico del tiempo. En el caso de la Zona Seca, claramente el empresario de políticas que realizó dicha función fue el director ejecutivo de INGES, **Irving Laríos**,

quien aprovechó el **Evento Dramático**<sup>13</sup> de la toma de carreteras en Matagalpa y las declaraciones del Ministro de Agropecuario para acoplar las corrientes. Pero, ¿cómo logró Larios dicho acoplamiento? Básicamente haciendo uso de lo que Zahariadis (1999) define como **estrategias y posiciones**, más lo que Hilgartner (1998) define como **drama**. Las estrategias son las formas en cómo se piensan y estructuran los problemas más las soluciones, y las posiciones son las conexiones y nivel de persistencia que se poseen respecto a un tema o área de política. En el caso de Larios, **su estrategia** consistió en pensar el desarrollo de la zona seca como algo de largo plazo, en lo cual la intervención del Estado debía ser protagónica y que para ello, la incidencia política desde el territorio debía ser concebida como un bloque o coalición y no de manera aislada (es decir, Chinandega norte por un lado y León Norte por otro). Para concretar dicha estrategia fueron fundamentales sus contactos en el gobierno central y sus habilidades de negociación (**su posición**), pues fueron las herramientas que le facilitaron el establecimiento de conexiones efectivas cuando se dieron las oportunidades. Cabe destacar que dichas conexiones fueron establecidas hacia arriba y hacia abajo. Es decir, hacia abajo para conformar la **coalición** con las Asociaciones de Alcaldes, gremios, unidades técnicas, universidades, ONG's. Y hacia arriba para establecer **campañas de presión** sobre la Secretaría de la Presidencia y el Ministerio de Gobernación, a los cuáles abordó de manera **dramática**, es decir, exponiendo el problema de la zona seca de forma persuasiva; lo cual según Hilgartner (1998) ayuda a sobrevivir en el proceso de competencia por la atención pública. Por lo tanto, fue la combinación de la estrategia y la posición de Larios lo que finalmente hizo la diferencia para situar el tema de la zona seca en agenda cuando se abrió la ventana de oportunidad.

### 3.4 Las Alternativas de Políticas y la Oportunidad de Elección

Cuando un tema finalmente logra llamar la atención de las autoridades públicas, se abre una **oportunidad de elección** para encontrar posibles alternativas de solución<sup>14</sup>. En el caso de la Zona Seca, esta oportunidad de elección tuvo lugar en los **Acuerdos de Achuapa**. En esta ocasión, los problemas que INGES y AMULEON habían venido identificando en la Zona Seca y las alternativas que

---

<sup>13</sup> Evento Dramático: suceso o crisis que llama la atención de los tomadores de decisión. (Zahariadis, 1999)

<sup>14</sup> John Kingdon (1995) citando a Cohen, March and Olsen (1972), define una oportunidad de elección como un Cesto de Basura, en el cual varios tipos de problemas y soluciones son creados y depositados. Por lo tanto, los productos están en función del mix de "basura" (problemas, soluciones, participantes, recursos de los participantes) que se ponen en el "cesto" y la forma en que ésta es procesada.

habían venido construyendo, tuvieron la oportunidad de ser tomadas en consideración por el Gobierno Central.

Sin embargo, resulta curioso notar que a pesar de que había propuestas concretas disponibles (Estrategia con Visión Empresarial de INGES y PRSPcito), las cuales además habían sido construidas participativamente y bajo el auspicio de una comunidad de políticas calificada (Comisión Multidisciplinaria y AMULEON), ninguna de ellas fue respaldada oficialmente por el gobierno. ¿Por qué si existían estas propuestas, el Gobierno no las acogió inmediatamente para convertirlas en Política Pública? La respuesta es que ambas estaban incompletas o inconclusas, por lo tanto no estaban listas para que la autoridad emitiera mandato sobre ellas. En el caso del PRSPcito el diagnóstico cualitativo estaba levantado únicamente para la mitad de la región en cuestión (León Norte), por lo tanto no daba cuenta de la otra mitad (Chinandega Norte)<sup>15</sup> y por ende no se tenía un conocimiento preciso de la condición de toda el área de intervención. Por su parte, la Estrategia con visión empresarial de INGES aún no estaba acabada pues a penas plasmaba una serie de ideas generales y macro propuestas que todavía no aterrizaban en proyectos o programas concretos, con especificación de costos y competencias institucionales.

¿Qué se hizo entonces al ver que las opciones disponibles no servían a la autoridad para emitir mandato? Se recurrió a la comunidad de políticas y se escogió entre las opciones que sus miembros (en base a sus recursos y capacidades) pudieron suministrar. Según Nikolaos Zahariadis (1999), en este tipo de escenarios usualmente los **Participantes Ocultos**<sup>16</sup> juegan un rol fundamental. En el caso de los Acuerdos de Achuapa, el participante oculto destacado fue el **Ingeniero Víctor Tercero** del Ministerio Agropecuario, quien fue quien lanzó la idea de formular el Plan Estratégico como estrategia de largo plazo para la zona seca. Este actor logró captar la atención y tener buena receptividad en la audiencia principalmente porque su propuesta era compatible con la visión de INGES y las Asociaciones de Alcaldes respecto a la visión de largo plazo y la integralidad de la política, y segundo, por la credibilidad de su opinión dada su experiencia y formación profesional (Hay que recordar que Tercero era Phd. en Planificación Regional, tenía más de 20 años de experiencia en la

---

<sup>15</sup> Recordar que la zona seca se compone de once municipios, seis de León Norte y cinco de Chinandega Norte.

<sup>16</sup> Los Participantes Ocultos son especialistas en determinadas áreas de políticas, que en el momento preciso lanzan ideas y en dependencia de la acogida que éstas tengan, se convierten en las propuestas seleccionadas.

materia y en los Acuerdos de Achuapa estaba como delegado técnico del Ministerio Agropecuario y Forestal).

Por lo tanto, puede concluirse que de la conjunción de estos dos factores: la falta alternativas completas y convincentes más la participación oportuna del participante oculto; es que el Plan Estratégico resulta seleccionado como la alternativa de política a formularse. Con esto puede decirse que la Etapa de Agendación quedó agotada y el problema de la zona seca efectivamente puesto en la palestra pública. Haciendo un balance del proceso hasta este punto, puede verse que el Reconocimiento del Problema fue bastante bien abordado por los participantes en gran parte por la visión estratégica de INGES y AMULEON; la inserción del tema en la Agenda Pública fue exitoso gracias a la gestión de Irving Larios como empresario de política acoplando las corrientes de Políticas; y la selección de la alternativa de política a ser desarrollada se hizo en base a la propuesta hecha por un participante oculto en la oportunidad de elección que se abrió en los Acuerdos de Achuapa.

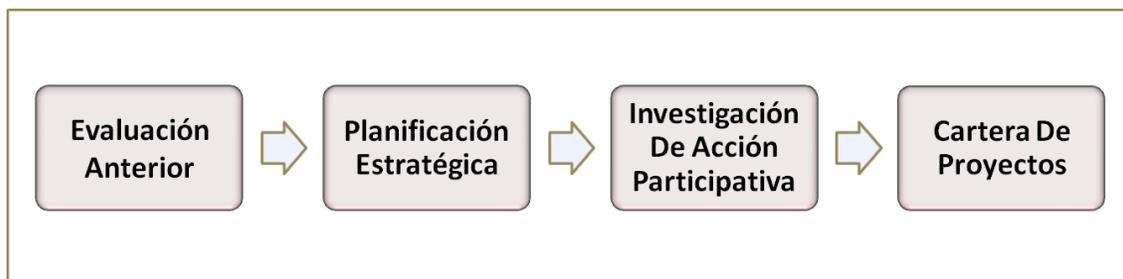
### 3.5 De la Formulación Técnica a la Toma de Decisiones

Una vez puesto en agenda el problema de la zona seca y seleccionada la idea de formular el Plan Estratégico como alternativa para darle solución, se procedió a formularlo como política. En la práctica, la **Formulación Técnica** del Plan Estratégico partió haciendo una **Revisión de Documentación**, es decir, revisando el estado del arte de la información disponible en la zona seca. Esto fue muy importante porque permitió evaluar la calidad y cantidad de la información que existía con el fin de evitar duplicaciones y esfuerzos innecesarios. Posteriormente, la Formulación del Plan Estratégico se dispuso a encontrar los grandes ejes de trabajo que debían guiar el desarrollo de la zona seca, las fortalezas, las oportunidades, las amenazas; es decir, se realizó la **planificación estratégica**. Esto también fue importante porque permitió delimitar la extensión y profundidad de la intervención a realizar, al mismo tiempo que dio cierto sentido de orientación. También sirvió para darle **coherencia interna**<sup>17</sup> a la política. Una vez hecho esto, la formulación se hizo cargo de llevar a cabo un diagnóstico de la zona mediante lo que Gragia et. al (s.a) llaman una **Investigación de Acción Participativa**. Esta es una herramienta metodológica que se plantea avanzar produciendo conocimiento mediante el saber popular, a la vez que lo integra con la ciencia y la tecnología. Esta

---

<sup>17</sup> La coherencia interna se relaciona con la pertinencia entre los objetivos de las políticas públicas, los instrumentos de intervención y los problemas que intenta solucionar (SUBDERE, 2008).

forma de proceder fue interesante porque permitió combinar el conocimiento de campo con el rigor de las herramientas tecnológicas, lo cual, al mismo tiempo que dio fortaleza técnica a la política, le dio cierto grado de legitimidad. Finalmente, la fase de formulación técnica del Plan Estratégico culminó elaborando y presupuestando una **Cartera de Proyectos** basada en los grandes ejes de desarrollo construidos participativamente en la etapa de planificación estratégica. Cabe destacar que la gran mayoría de estos procedimientos de planificación fueron realizados con amplia participación de la población objetivo de la política y los funcionarios públicos que les representaban.



**Figura 3\_ Título:** Metodología de Formulación del Plan Estratégico

**Fuente:** Elaboración Propia

Pero entonces, si el Plan Estratégico estaba tan bien integrado con las visiones y estrategias territoriales, si tenía ejes de acción bien definidos, si tenía claras las fortalezas y debilidades de la zona, si tenía soporte tecnológico y científico, si tenía proyectos concretos que le dieran sustento y además había sido construido de manera ampliamente participativa y legítima; ¿Por qué su transición hacia la implementación no se consiguió fácilmente? Esto se debió principalmente a tres cosas. En primer lugar, porque el dispositivo organizativo que debía orientar la implementación del Plan era ambiguo y nunca se terminó de diseñar (la Corporación de Desarrollo), en segundo lugar porque el Plan estaba desconectado de las estrategias y políticas nacionales y en tercer lugar, porque el proceso técnico de formulación estuvo desconectado del contexto político. Para fines de análisis, se utilizará el término **Aspectos Técnicos** para referirse a los dispositivos organizativos de la política y **Aspectos Políticos** para referirse a todo lo relacionado con el contexto y la política.

Sobre los aspectos técnicos, lo primero a destacar es que en el proceso de formulación e incluso en la metodología empleada para construir Plan, no se contemplaron cuáles debían ser las organizaciones que debían asumir total o parcialmente la implementación. Si bien la **Corporación de Desarrollo** tenía esa intención, ésta no estuvo suficientemente profundizada, ya que el diseño de la misma únicamente contemplaba la estructura y composición institucional, más no especificaba roles y

compromisos económicos y/o técnicos de cada cual<sup>18</sup>. De esta manera, el Plan Estratégico se fue constituyendo como un plan bastante bien descrito en sus componentes, pero, con pocas luces acerca de cómo echarlos a andar.

Por otra parte, el diseño del Plan estratégico carecía de lo que la SUBDERE (2008) cataloga como **coherencia externa**, es decir, un vínculo específico entre la política territorial y los programas o políticas nacionales. En el caso particular de la zona seca y el contexto que se vivía en Nicaragua para la época del diseño (ánimo nacional de la iniciativa HIPC), este hecho fue fundamental ya que al desligar el Plan Estratégico -como política territorial- de la Estrategia de Reducción de Pobreza que se gestaba a nivel nacional, evidentemente se le restó viabilidad política. Es necesario recordar que dicho ánimo nacional inclinaba las preferencias del gobierno hacia políticas con la filosofía de los clúster productivos, y que por tanto una opción alternativa como la **Cuenta del Milenio**, que era más afín a esta línea (la de los clúster), podía venir y desplazar al Plan Estratégico (con una visión de desarrollo endógeno). Esto es lo que Lahera (2008) denomina **Coincidencia (o divergencia) de Intereses**. En el caso del Plan Estratégico, sus intereses y los del Gobierno no coincidían, en cambio los de la Cuenta del Milenio y el Gobierno sí. Debe recordarse el comentario que hacía el director de INGES, Irving Larios, cuando reflexionaba en retrospectiva las posturas políticas que detectaba para ese entonces, *“Acordáte que la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo eran los conglomerados y la nuestra era una visión territorial, no era de conglomerado. No eran comunes las dos propuestas. Además ellos (el Gobierno) metieron la Cuenta Reto del Milenio para financiar parte de esto y no a la Corporación de Desarrollo”*<sup>19</sup>.

Sobre los Aspectos Políticos, lo que al Plan Estratégico le hizo falta fue conseguir el mandato político para instaurar la Corporación de Desarrollo y para financiar los Proyectos. En términos de Mazmanian (1983), a esto es lo que se llama **Legalización de la Política**. Según este mismo autor, esto sirve para formalizar las actividades proyectadas y se logra consiguiendo el respaldo de los poderes Ejecutivo y el Legislativo. El **Contrato de Desarrollo** que se logró firmar para implementar el Plan Estratégico tenía cierta intención de apuntar hacia dicha legalización, pero no lo logró. ¿Por qué no lo logró? En primer lugar, porque la intención con la cual se propuso éste al Gobierno Central en los **Acuerdos de**

---

<sup>18</sup> Ver anexo II con diagrama de funcionamiento de la Corporación de Desarrollo.

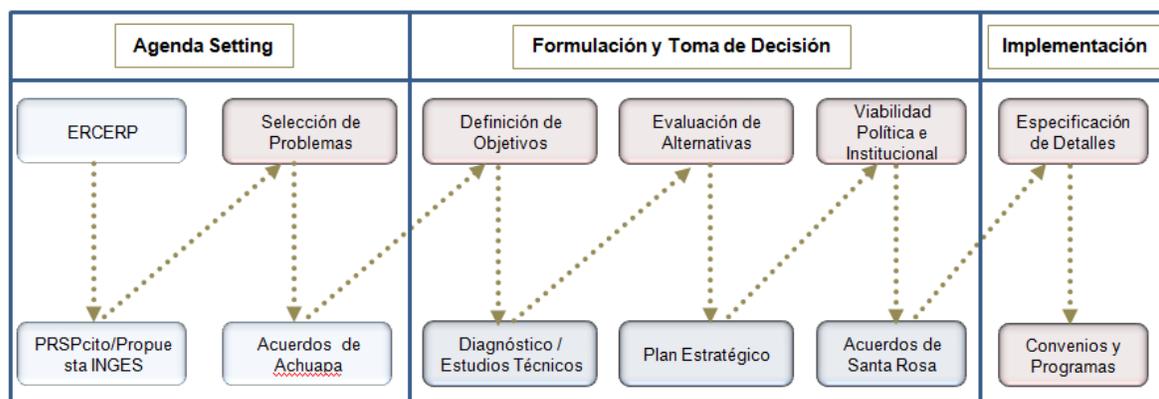
<sup>19</sup> Entrevista a Irving Larios. Director Ejecutivo de INGES.

**Santa Rosa**, no era precisamente instaurar la Corporación de Desarrollo o comprometer recursos específicos del Presupuesto General de la República para financiar los proyectos, sino más bien era establecer una “declaración de compromiso” de parte del Gobierno para con la zona seca. En segundo lugar, porque la negociación de dicho contrato se hizo con funcionarios de gobierno que no tenían suficiente autoridad para desplegar los mandatos y recursos necesarios para legalizar la política (las negociaciones siempre se establecieron con funcionarios de segundo nivel: Vice ministros, Secretarios Técnicos, Funcionarios Técnicos, etc.). Y en tercer lugar, porque no se manejaron bien los **tiempos políticos o el Timming**. Esto se vio evidenciado por ejemplo, con la falta de previsión de las elecciones municipales y la consecuente rotación de alcaldes y funcionarios técnicos de las alcaldías, o por ejemplo, con la falta de previsión de las elecciones nacionales y la consecuente rotación de ministros y funcionarios públicos de nivel central. La importancia de estos cambios fue de primer orden, ya que con el desplazamiento de las personas que estuvieron inmersas en el proceso de agendación y formulación, se desplazó también el apoyo y los canales de comunicación para gestionar políticamente el Plan Estratégico.

En suma, el no haber contemplado los criterios técnicos citados anteriormente y a su vez no haber tenido presentes los aspectos políticos de contexto que durante el proceso de formulación fueron ocurriendo, hizo que hubiese una descoordinación entre “las políticas” y “la política”, es decir entre lo técnico y lo político. Este divorcio fue fatal para el Plan Estratégico ya que hizo que no coincidieran los momentos claves con los productos claves, las personas claves en los procesos claves, las buenas ideas con la receptividad política para las mismas.

## 4. Una mirada Prescriptiva al Proceso de Agendación y Formulación del Plan Estratégico

Hasta este punto se han analizado las causas concretas que llevaron a que el Plan Estratégico nunca haya podido trascender a la etapa de implementación. Evidentemente, la literatura que prescribe el diseño de políticas públicas da orientaciones respecto de cómo se pudieron haber evitado éstas o más bien de qué se pudo haber hecho mejor para conseguir dicha transición. La intención de este apartado es señalar, al menos someramente, algunas de ellas. El siguiente esquema representa el “ciclo ideal”, que desde la perspectiva de este estudio de caso, debió haber seguido el Plan Estratégico para lograr superar la fase de formulación y toma de decisiones.



**Figura 4\_ Título:** Ciclo Ideal Del Plan Estratégico.

**Fuente:** Elaboración propia en base al análisis del caso y al modelo propuesto por Fisher et. al (2005), complementado con aportes de Delgado (2002), Lahera (2008), Barzelay y Cortázar (2004) y SUBDERE (2008)

En el diagrama se puede observar que los puntos remarcados en color oscuro, fueron sub etapas omitidas en el proceso de agendación y formulación del Plan Estratégico. La omisión de las mismas, desde el punto de vista de este estudio de caso, fue fundamental. Por ejemplo, **La Selección de Problemas**. En estricto rigor, las teorías sobre el ciclo de políticas señalan que para facilitar la toma de decisiones en la etapa de agendación, es necesario definir claramente cuál es el problema público que amerita ser atendido por el Estado. Varios autores coinciden en que este es un tema fundamental en el proceso de agendación de políticas. Kingdon (1995) por ejemplo señala que *“La definición del problema es la parte más importante de todo el proceso. Es lo que da razón y dirección al análisis”*. La SUBDERE Chilena (2008) por su parte señala que *“la formulación del problema que va a ser objeto de política pública constituye una parte crucial del proceso de elaboración de una política pública. De su adecuada identificación y delimitación, dependen las etapas posteriores del ciclo”*. Hilgartner (1988) por su parte señala que *“una definición del problema y la creación de cierta imagen de política,*

*permiten encontrar soluciones particulares para dicho problema*". Estas constataciones teóricas permiten por tanto reforzar el punto de que las alternativas de solución que se presentaron en los Acuerdos de Achuapa estaban incompletas y no sólo por el hecho de no estar terminadas. Además, la consecuencia principal de no tener opciones a la mano cuando se abrió la ventana fue que se perdió la oportunidad de conseguir el mandato político en esa oportunidad única. Oportunidad que por cierto contaba con un ambiente político favorable.

Por otra parte, la **Definición de Objetivos**. La fase de formulación de una política debe iniciarse fijando cuáles son los objetivos que se proponen alcanzar, ya que de ello depende que exista más de una alternativa para abordar el problema social que se está atacando (Hilgartner, 1988). Por tanto, lo importante de la indefinición de objetivos más que las implicaciones técnicas que tiene, son las implicaciones políticas. De la clara definición de los mismos depende la forma en que la política puede ser vendida al sustrato político, de tal manera que ésta pueda ser acomodada a los intereses de éstos y hacerla más atractiva para conseguir apoyo.

Sobre la **Evaluación de Alternativas**, la literatura prescriptiva señala ciertos aspectos técnicos que de haber sido contemplados pudieron haber aumentado las posibilidades de implementación del Plan Estratégico. Sobre ellos, pueden señalarse al menos cuatro: a) la indicación de recursos organizacionales, b) la indicación de recursos financieros, c) el análisis de capacidad de implementación y d) el análisis de viabilidad política. Respecto de la **Indicación de Recursos Organizacionales y la Indicación de Recursos Financieros**, Charles Lusthaus et. al (2002) sugiere que para especificar estos aspectos deben aclararse al menos dos cosas: la **Estructura Operativa** y el diseño de la **Gestión Financiera**. La estructura operativa de una política es el sistema de relaciones de trabajo a las que se llega para dividir y coordinar las tareas de las personas y grupos que trabajan con un objetivo común. Comprende la división del trabajo, incluidas las funciones, la responsabilidad y la autoridad. La Gestión Financiera se refiere a la evaluación de la capacidad de planificación, ejecución y monitoreo de los recursos monetarios de una organización. Si esto se hubiera hecho, las posibilidades de negociar la dotación de recursos humanos, el diseño de la coordinación intra e inter organizacional y la ubicación de recursos económicos para financiar el plan; hubiera sido más efectiva en instancias como los Acuerdos de Santa Rosa por ejemplo. O por otra parte, la especificación de estos elementos hubiera hecho más fácil el diseño de la Corporación de Desarrollo.

Sobre el **Análisis De Capacidad De Implementación**, un punto importante a destacar es que el Plan Estratégico no nació en ninguna organización gubernamental específica. Su formulación fue encargada a una sub dirección del Ministerio Agropecuario en los Acuerdos de Achuapa, más no así su implementación. En ningún momento el Plan fue concebido como una política del Ministerio Agropecuario, era una Política de la “Zona Seca”, lo cual es un término ambiguo que no permite establecer responsabilidades ni competencias. En esta clase de circunstancias, es difícil determinar la existencia de los componentes básicos para determinar si una organización tiene o no capacidad de implementar una política, estos son: la disponibilidad de recursos financieros internos y externos, más los recursos organizacionales (SUBDERE, 2008).

El último aspecto técnico es el **Análisis De Viabilidad Política**. En la Guía para el Diseño de Políticas Públicas Regionales de la SUBDERE Chilena (2008), se señala que dicha viabilidad depende del *“grado de aceptabilidad de la propuesta por parte de los actores políticos y sociales”*. A su vez, este grado de aceptabilidad se puede intuir si se evalúan dos cosas: a) el grado de oposición y b) el grado de apoyo hacia la política. En el diseño del Plan Estratégico no se hizo ninguno de los dos. Si se hubiera hecho un **análisis del grado de oposición**, el equipo pudo haber notado con anticipación, que en la secretaría de la presidencia por ejemplo, había preferencias por un tipo de políticas con una filosofía distinta a la del Plan (Clúster productivos vs Desarrollo Endógeno) y que por tanto una opción alternativa como la Cuenta del Milenio, que era más afín a esta línea, podía venir y desplazar al Plan Estratégico como ya se había señalado antes. Por otra parte, si se hubiese hecho un **análisis del grado de apoyo** al Plan, quizás se pudo haber anticipado que la simpatía con que gozaba el tema de la zona seca se había disipado al momento de terminarlo. Habían pasado dieciocho meses desde los Acuerdos de Achuapa hasta el momento en que se terminó de formular, por lo tanto, ni las personas en el gobierno eran las mismas y aún las que permanecían, no necesariamente tenían el mismo interés en el tema.

Sobre la **Viabilidad Política e Institucional**, son dos los principales componentes que se quieren dejar planteados en este análisis: a) la Legalización de la Política y b) El Timing Político. En cuanto a la **Legalización de la Política**, Lahera (2008) señala lo siguiente, *“El Ejecutivo y el Legislativo tienen un papel central en este aspecto, especialmente en las correspondientes decisiones políticas, así como en cuanto a las especificaciones de la política”*. Por lo tanto, lo importante del mandato es conseguir dichas decisiones y especificaciones de política. Sin embargo para conseguir dicho mandato, como

bien señala Lahera, es necesario hacer cabildeo en el Poder Legislativo y Ejecutivo al más alto nivel. Alto nivel entendido como diputados nacionales, el Ministro de Hacienda o el presidente de la República mismo, es decir, con funcionarios que pudieran haber ejercido un mandato vinculante y no funcionarios de segundo nivel a como efectivamente se hizo en la gestión política del Plan.

Sobre el **Timing Político**. En el proceso de Formulación y Toma de Decisiones del Plan Estratégico hubo tres momentos políticos críticos que no se abordaron eficientemente: el Grupo Consultivo, Los Acuerdos de Santa Rosa y las Elecciones Municipales. En el grupo consultivo por ejemplo, en lugar de haber utilizado el tiempo concedido frente a toda la cooperación internacional (a la cual el Gobierno de Nicaragua debía agradecer por el tema de la HIPC) hablando de la historia de los Acuerdos de Achuapa; el espacio se hubiese aprovechado por ejemplo, para comprometer públicamente al presidente de la República con el Financiamiento y el Mandato Político (Legalización) necesario para implementar el Plan Estratégico que estaba siendo formulado en ese momento. En los Acuerdos de Santa Rosa por su parte, en lugar de ir a exponer qué era la Corporación de Desarrollo y qué era el Contrato de Desarrollo y pedir porque se hiciera una consultoría para identificar las fuentes de financiamiento para los proyectos (lo cual sólo consiguió demorar y gastar más recursos); mejor se hubiese pedido a los ministerios que estaban allí presentes que dispusieran recursos humanos y financieros para idear y dar forma a la “Estructura Operativa” del Plan Estratégico. Finalmente, si el equipo técnico de formulación del Plan hubiese tenido en mente las elecciones municipales que se avecinaban justo cuando estaban buscando cómo formalizar la Corporación de Desarrollo, se hubiesen dado cuenta que todos los alcaldes y equipos técnicos que apoyaban el Plan por ser sus progenitores, iban a ser relevados por el proceso electoral y que por tanto, sensibilizar a los potenciales nuevos ediles era fundamental para darle continuidad a la política. Como esto no se hizo, el cambio de alcaldes les sorprendió y quedaron solos sin tener posibilidad de maniobra. Si a esto se suma que no previeron que las elecciones nacionales (también próximas) podían significar rotación de autoridades y por ende pérdida de los contactos políticos históricamente consultados para hacer las gestiones relacionadas al Plan, como eran el Vice Ministro de Gobernación o el Secretario de la Presidencia.

## 5. Conclusiones

### 5.1 Síntesis del Análisis del Caso

El siguiente esquema representa la Trayectoria y Práctica del Proceso de Agendación y Formulación del Plan Estratégico. Acá se resumen los momentos críticos y las operaciones que se vincularon a ellos en la práctica.



**Figura 5\_Título:** Trayectoria Real del Plan Estratégico.

**Fuente:** Elaboración Propia en base al Relato del Caso

En el análisis del Proceso de Agendación se concluyó que éste tuvo éxito porque su propósito (poner el tema de la zona seca en agenda) fue conseguido, gracias a la buena gestión de la **Estrategia y Posición** de Irving Larios cuando ocurrió la crisis de Matagalpa y se lograron acoplar las corrientes de políticas. Poniendo esto en términos de la primera pregunta de investigación que han guiado la construcción de este estudio de caso, *¿Cómo logró instalarse el tema de la Zona Seca en la agenda pública?* Se puede concluir que el tema se instaló en la agenda porque hubo un empresario de política audaz, que logró aprovechar la apertura de una ventana de oportunidad y el ánimo nacional ante la ocurrencia de un evento dramático.

Una vez que el tema entró en agenda y se escogió hacer el Plan Estratégico como medida para resolver los problemas sociales de la Zona Seca, se señaló que resultaba curioso que se haya escogido esta idea y no las alternativas que se venían construyendo en los territorios, como eran la Estrategia con Visión Empresarial de INGES y el PRSPcito. Al respecto se señaló que dichas alternativas no fueron seleccionadas porque ambas estaban incompletas y que por lo tanto no estaban listas para que la autoridad emitiera mandato sobre ellas. Ante esta situación, se señaló que la intervención del

**participante oculto**, el Ingeniero Tercero, fue determinante para seleccionar el nuevo rumbo de acción. El cual en este caso particular fue el Plan Estratégico.

Sobre la **Formulación de la Propuesta Técnica** de la Política, se señaló que el equipo técnico optó por seguir un proceso compuesto por cuatro etapas: Evaluación Anterior, Planificación Estratégica, Investigación De Acción Participativa y Elaboración de la Cartera De Proyectos. Según fue señalado, este procedimiento tuvo sus fortalezas pero se vio afectado por ciertos aspectos que resultaron ser fundamentales para la no transición del mismo hacia la etapa de Implementación. Puesto esto en términos de la segunda pregunta de investigación, *¿Por qué fracasó la fase de formulación y toma de decisiones?* La respuesta es que la etapa fracasó por tres razones: porque el diseño original del Plan no contemplaba el dispositivo organizativo que debía orientar la implementación, porque la estrategia del Plan estaba desconectada de las políticas nacionales priorizadas por el gobierno de la época, y finalmente, porque los promotores de la política no supieron anteponerse a los acontecimientos del contexto político.

En línea con lo anterior, se señaló que la literatura prescriptiva sobre la formulación de Políticas Públicas señalaba ciertos Aspectos Técnicos y Políticos que podían ayudar a superar estos problemas. Por ejemplo, dentro de los aspectos técnicos están: la indicación de recursos organizacionales, la indicación de recursos financieros, el análisis de capacidad de implementación y el análisis de viabilidad política. En los Aspectos Políticos, destacaban: la legalización de la política y la gestión de los tiempos políticos.

Nuevamente, si todo lo anterior se pone en términos de la pregunta de investigación central, *¿Cuáles son los elementos que deben asegurarse en el **proceso de agenda**ción y **formulación** de una política para que ésta sea susceptible de implementarse?* Se puede responder diciendo que en el proceso de Agendaación, Formulación y Toma de Decisiones de una política lo importante es especificar los mecanismos y estructuras de implementación, procurar la concordancia entre las políticas territoriales y las políticas nacionales, hacer un buen manejo del marketing y los tiempos políticos, procurar niveles de participación aceptables pero no demasiado excesivos como para entorpecer o alargar demasiado el proceso de formulación, planificar lo estrictamente necesario, utilizar tecnologías pero sin descuidar lo político y procurar que los diseñadores de políticas hagan y vean los

elementos que pueden afectar la viabilidad de la política, a pesar de que vayan más allá de sus especialidades.

## 5.2 Lecciones Aprendidas

### **Lección 1:** *Un encuentro o acto político no es importante en sí mismo*

Un encuentro político es un medio no un fin. Un evento donde se logra sentar a negociar a importantes autoridades de gobierno no necesariamente implica que tendrá resultados positivos para los fines que se persiguen. Llegar a una instancia de negociación con propuestas incompletas o ambiguas hace que se desperdicien las oportunidades escasas y a veces únicas de conseguir compromisos políticos, por lo tanto debe tenerse cuidado en cuándo y cómo preparar uno de ellos. En este estudio de caso se hizo evidente que la incapacidad de hacer propuestas concretas en los momentos críticos, es una fuente importante de fracaso político para las políticas.

### **Lección 2:** *El lapso entre la formulación y la toma de decisión de una política no debe ser muy prolongado.*

Existe un lapso finito y breve en el cual una política pública en formulación tiene posibilidades de obtener mandato político. La competencia por el interés público es enorme y las oportunidades de obtenerlo son escasas. Esto hace que la relación entre el tiempo y el interés público sea inversa. Es decir, mientras más se demore el período de formulación, menores son las posibilidades de que el tema encuentre condiciones políticas favorables para ser respaldado. Y viceversa, mientras menor sea el tiempo de formulación, mayores posibilidades hay de encontrar un ambiente político ávido de apoyo.

### **Lección 3:** *Hay que legalizar el diseño de la política cabildeando al nivel adecuado*

Tener conexiones políticas con autoridades de segundo nivel es fundamental en el proceso de agendación y en el de formulación. Sin embargo, cuando se trata de acudir al mandato político vinculante para pasar a la parte operativa de una política (implementación), es necesario cabildear al más alto nivel (al menos para experiencias similares a ésta). La implantación de una política requiere

de muchos recursos humanos, técnicos y financieros. El poder de ponerlos a la disposición de la política o no, únicamente lo tienen funcionarios públicos de primer nivel.

**Lección 4:** *En la Formulación Técnica de una política lo importante es lograr el balance entre el rigor técnico, la legitimidad y la viabilidad política*

Este caso dio muestras de que no importa cuán participativo sea el proceso de formulación ni cuan avanzadas sean las tecnologías empleadas en él; si ello no va íntimamente ligado a los procesos políticos y el interés de los políticos. El balance entre estos tres aspectos es fundamental ya que de ello depende el éxito de la transición hacia las últimas etapas del ciclo de políticas. No es ni lo uno ni lo otro, son los tres simultáneamente.

## 5. Bibliografía

- **Aguirre, A.** (2005). *Los Acuerdos De Achuapa / Una Experiencia De Concertación Local/Nacional* (1. Ed.). Managua, Nicaragua: PAVSA.
- **Bardach, E.** (1998). *Getting agencies to work together: The practice and theory of managerial craftsmanship*. Washington D.C: The Brookings institution.
- **Barzelay M., Cortázar J.C** (2004). *Guía Práctica Para La Elaboración De Estudios De Caso Sobre Buenas Prácticas De Gerencia Social*. Washington D.C: INDES/BID.
- **Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo** (2008). *Guía Teórico Metodológica Para La Formulación De Políticas Públicas Regionales*. Santiago de Chile.
- **Clark, A.** (1998). *Eugene Bardach: Ocho Pasos Para El Análisis De Políticas. Un Manual Para La Práctica*. México, CIDE: Miguel Angel Porrúa.
- **Delgado, A.** (2002). *Contribución Del Análisis De Políticas A La Formulación Y Gestión De Políticas Públicas* en Papel Político No. 14 septiembre (85-98)
- **Fischer, F., Miller, G., Sidney, M.** (2005). *Theories Of The Policy Cycle*. Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods (Routledge). Forthcoming
- **Graglia, E., Kunz, D., Merlo, I.** (n.d) *Modelo Relacional De Diseño De Políticas Públicas*. Obtenido el 05 de Noviembre de 2009 en <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VII/programa/paneles/d/d6/graglia-kunz-merlo.pdf>.
- **Guerrero, E.** (2006). *Transversalizando la perspectiva de género mediante instrumentos de control de gestión: el caso del Programa de Mejoramiento de la Gestión*. Washington D.C: INDES/BID.
- **Hilgartner, S.** (1998). *The Rise And Fall Of Social Problems: A Public Arenas Model*. The American journal of sociology, vol. 94, No.1 (53-78)
- **Kingdon, J. W** (1995). *Agendas, Alternatives And Public Policies* (2. Ed). London: Addison-Wesley Educational Publishers.
- **Lahera, E.** (2008). *Introducción a las Políticas Públicas* (2.ed). Santiago de Chile
- **Lusthaus, C.** (2002). *Evaluación Organizacional: Marco Para Mejorar El Desempeño*. IDRC/BID
- **Mazmanian, D.** (1983). *Implementation And Public Policy*, with a new postscript / Daniel A. Mazmanian, Paul A. Sabatier. Glenview, Ill: Scott, Foresman
- **Zahariadis N.** (1999) in *Theories of the policy process*, Edited by Paul A. Sabatier p. cm (Theoretical lenses on public policy) Boulder, Colorado: Westview press.

## ANEXO I: Metodología del Estudio

La metodología utilizada para construir y analizar el proceso de Agendación, Formulación y Toma de Decisiones del Plan Estratégico de la Zona Seca, fue la que Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar desarrollaron para el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo en 2004<sup>20</sup>.

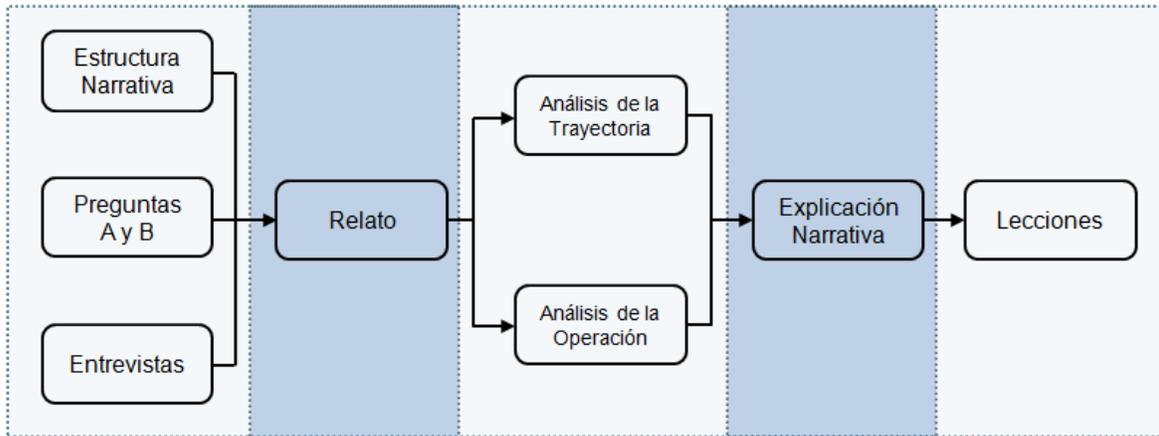
La finalidad de esta metodología es analizar “Buenas Prácticas”. Además, dicha metodología tiene como propósito central: comprender el desarrollo y operación de las prácticas de gerencia social, mediante la construcción de casos de tipo “Instrumental”<sup>21</sup>. Para ello, los autores proponen desarrollar los casos mediante la elaboración de dos instrumentos: a) un relato o aproximación narrativa del evento en cuestión y b) una explicación narrativa. Cada uno de estos instrumentos tiene a su vez una serie de herramientas auxiliares que facilitan su construcción. Por ejemplo, para construir **el relato**, se propone realizar una “estructura narrativa”, redactar una serie de preguntas de investigación “teóricas” (o de tipo A) y unas preguntas más “específicas” (o de tipo B) y posteriormente hacer entrevistas a personas protagonistas del proceso en estudio. Por su parte, la **explicación narrativa** se auxilia de instrumentos como el “análisis del diseño de la práctica” y “análisis del contexto”.

De la conjunción de estos dos instrumentos, resulta un análisis estructurado sobre la “trayectoria” y “operación” de la política en cuestión, de los cuales por cierto se pueden extraer lecciones importantes para mejorar los procesos de gerencia social. En términos simples, puede decirse que el Relato sirve para reconstruir la historia que posteriormente será analizada formalmente mediante la Explicación Narrativa. De manera esquemática la metodología puede entenderse de la siguiente forma.

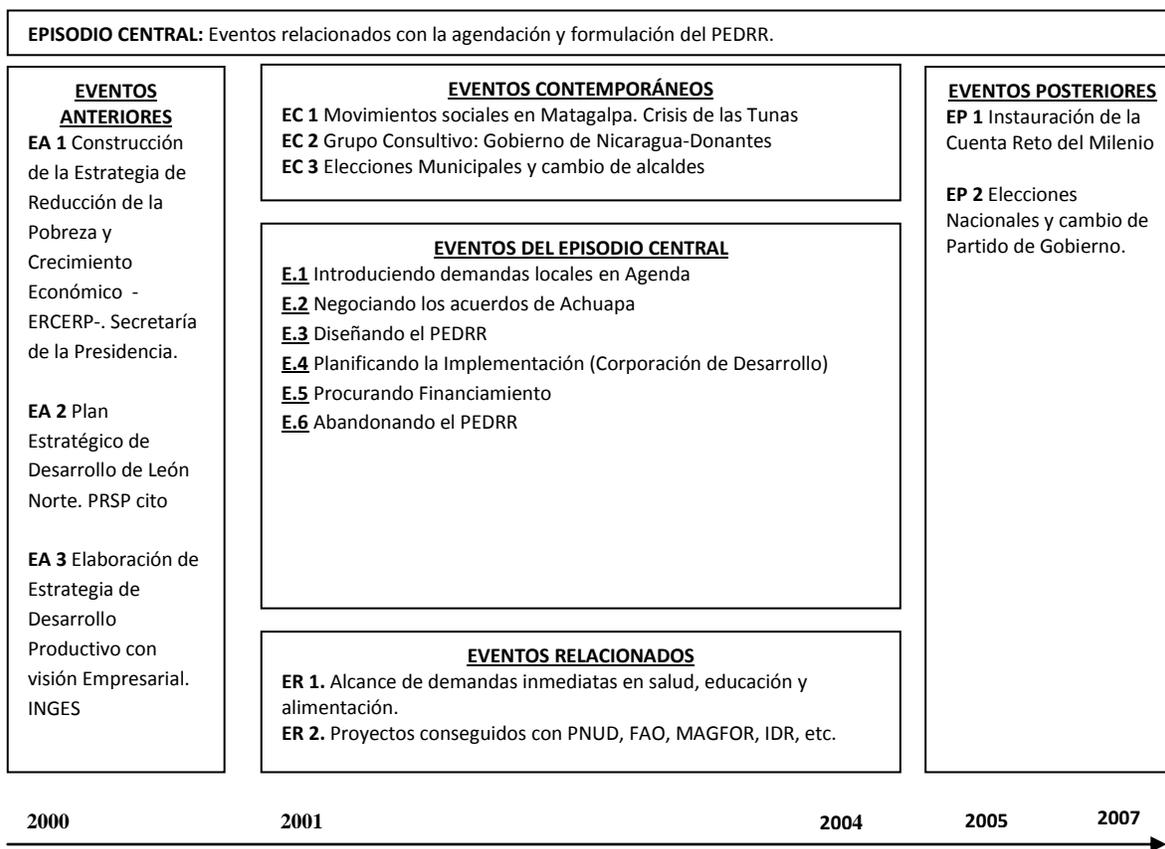
---

<sup>20</sup> Para ver más detalles sobre esta metodología consultar “Guía Práctica para Elaboración de Estudios de Caso sobre Buenas Prácticas en Gerencia Social”. INDES, Barzelay y Cortázar, 2004.

<sup>21</sup> Estos son casos en los cuales el estudio de una experiencia singular tiene sentido porque permite responder a una inquietud, pregunta o problemática que excede la experiencia en cuestión. (Stake, 1995, citado por Barzelay y Cortázar, 2004, p. 8)



En el caso particular de este estudio, la estructura narrativa que se construyó para elaborar el relato fue la siguiente.



Como se puede observar, la historia o “Episodio Central” que se relató fue *el proceso de agendación y formulación del Plan Estratégico*, el cual a su vez fue dividido, para fines de análisis, en seis sub eventos: Introduciendo demandas locales en Agenda, Negociando los acuerdos de Achuapa,

Diseñando el PEDRR, Planificando la Implementación, Procurando Financiamiento y Abandonando el PEDRR. Dicho episodio central fue a su vez influido por una serie de eventos que acontecieron antes y durante su ocurrencia. Los eventos que ocurrieron antes o **“Eventos anteriores”** más importantes fueron: La Construcción de la Estrategia de Reducción de la Pobreza y Crecimiento Económico - ERCERP- , La Elaboración del PRSPcito y La Elaboración de Estrategia de Desarrollo Productivo con visión Empresarial de INGES. Por su parte, los eventos que ocurrieron durante el transcurso del diseño del Plan Estratégico o **“Eventos Contemporáneos”** fueron: Los Movimientos sociales en Matagalpa, El Grupo Consultivo y Las Elecciones Municipales con su respectivo cambio de alcaldes. Los eventos que ocurrieron como consecuencia del Proceso de diseño del plan o **“Eventos Relacionados”**, fueron principalmente: El Alcance de demandas inmediatas en salud, educación, alimentación y Los Proyectos conseguidos con organizaciones como el PNUD, FAO, MAGFOR, IDR, etc. Finalmente, los eventos que ocurrieron después del proceso de diseño o **“Eventos Posteriores”** pero que guardan vinculación con el mismo fueron: La Instauración de la Cuenta Reto del Milenio y Las Elecciones Nacionales con el respectivo cambio de Partido de Gobierno.

Las preguntas de investigación que se elaboraron para guiar las entrevistas a realizarse y para guiar el análisis del caso en general, fueron las siguientes.

**PREGUNTA (A)<sup>22</sup>:**

¿Cuáles son los elementos que deben asegurarse en el **proceso de agendación y formulación** de una política para que ésta sea susceptible de implementarse?

**PREGUNTAS (B 2)<sup>23</sup>:**

**B 2.1** ¿Cómo logró instalarse el tema de la Zona Seca en la **agenda pública**?

**B 2.2** ¿Por qué fracasó la fase de **formulación y toma de decisiones**?

---

<sup>22</sup> Las preguntas tipo A, son las que se refieren no a la experiencia singular, sino al tema teórico que se desea abordar a través del estudio de dicha experiencia (Barzelay y Cortázar, 2004, p. 33).

<sup>23</sup> Las preguntas tipo B 2, son las que tienen un carácter más bien explicativo, inquiriendo por qué ocurrieron los eventos de la manera como lo hicieron (Barzelay y Cortázar, 2004, p. 34).

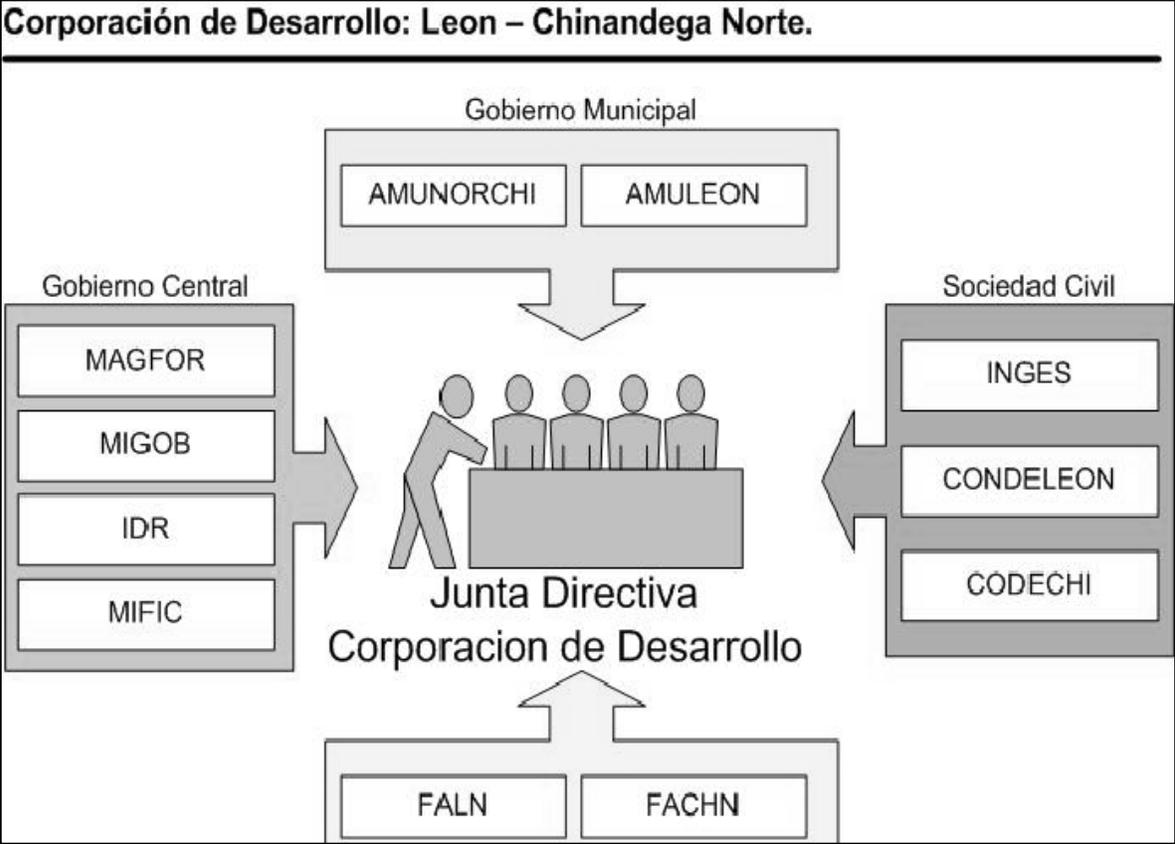
Por otra parte, para sustentar el estudio y obtener la información necesaria para construir el relato se realizaron nueve entrevistas. El detalle de las personas entrevistadas y sus respectivos cargos se muestra en la siguiente tabla.

Nombre	Cargo e Institución
1. Irving Larios	Director Ejecutivo de INGES
2. Víctor Tercero	Ex director Programa Forestal del Ministerio Agropecuario y Forestal
3. Juan José Ortiz	Consultor
4. Juan José Rayo	Ex Coordinador de AMULEON
5. Alfonso Calero	Director Programa de Fomento Económico de INGES
6. Sara Arosteguí	Ex Delegada Territorial del Ministerio de Salud en el Municipio de El Sauce
7. Marina Flores	Funcionaria de Cuenta del Milenio
8. Luis Picado	Funcionario del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales
9. Alejandra Gómez	Jefa de Unidad Técnica de INGES

Además, para la construcción del relato se consultaron fuentes de información bibliográficas como: el documento del Plan Estratégico, el libro “Los Acuerdos de Achuapa: una experiencia de concertación local/nacional”, ayudas memorias de reuniones y asambleas, las actas de los Acuerdos de Achuapa y Acuerdos de Santa Rosa, el Contrato de Desarrollo, etc. El procesamiento de la información se realizó mediante la utilización del Software **QSR. Nvivo versión 8.0.**

Finalmente, el análisis del Diseño de la Práctica y del Contexto de la Formulación del Plan Estratégico, pueden verse mejor explicadas en los Anexos III y IV de este documento.

# ANEXO II: Diagrama de Funcionamiento de la Corporación de Desarrollo<sup>24</sup>



<sup>24</sup> Tomado de una presentación hecha por INGES para presentarla a AMULEON y AMUNORCHI en julio de 2004

### ANEXO III: Análisis Del Diseño De La Práctica

FUNCIÓN GERENCIAL	FUNCIÓN ESPECÍFICA DEL PP	ELEMENTOS DEL DISEÑO EN LA PRÁCTICA		
		IDEAS ORIENTADORAS	DISPOSITIVOS ORGANIZATIVOS	EVENTOS ESTRUCTURADOS
Elaboración De Visión	Diseñar propuestas desde los territorios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si se presentaban estrategias endógenas al gobierno, éste las podía incorporar en la ERCERP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PRSPcito</li> <li>• Estrategia con visión empresarial</li> <li>• Comisión Multidisciplinaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reuniones</li> <li>• Talleres</li> <li>• Asambleas</li> </ul>
	Conseguir el compromiso del gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si se lograba conseguir que el gobierno llegará a la zona seca, se podían encontrar soluciones de corto y largo plazo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdos de Achuapa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reunión con Secretario de la Presidencia</li> <li>• Reunión con Ministro de Gobernación</li> <li>• Encuentro en Achuapa</li> </ul>
Planificación de Políticas (Programática)	Recopilar y analizar Información disponible	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para hacer un buen Plan, había que tomar en cuenta lo que ya se venía diagnosticando en el territorio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformación de la Mesa Social y Mesa Productiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reunión de Planificación</li> <li>• Síntesis de documentos</li> </ul>
	Planificación estratégica (Ejes, FODA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Había que identificar cuáles eran los grandes ejes que debían orientar el desarrollo de la zona seca.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultoría de “Planes de Trabajo Integrado”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Talleres Territoriales</li> </ul>
	Elaborar cartera de proyectos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para concretar los grandes ejes del Plan, había que darles forma de proyectos y estimar un costo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnóstico del MAGFOR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevistas con actores</li> <li>• Estudios técnicos</li> </ul>
Planificación Organizativa y de Recursos	Proponer Corporación y Contrato de Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para implementar el Plan, había que ratificar una organización que lo gestionara</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdos de Santa Rosa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reunión con secretario de la Presidencia</li> <li>• Encuentro de Santa Rosa</li> </ul>
	Realizar Plan de Inversión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Había que identificar dónde estaban los fondos para financiar los proyectos del Plan Estratégico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultoría SETEC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Talleres y Asambleas territoriales</li> <li>• Visitas a instituciones públicas</li> </ul>
	Firmar Contrato de Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Era necesario comprometer al Gobierno Central con el Plan Estratégico, mediante la firma de un documento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carta Consenso</li> </ul>	

## ANEXO IV: Análisis Del Contexto De La Práctica

FUNCIÓN GERENCIAL	FUNCIÓN ESPECÍFICA DEL PP	ELEMENTOS DEL DISEÑO EN LA PRÁCTICA		
		SISTEMAS INSTITUCIONALES	IDEAS	ACONTECIMIENTOS POLÍTICOS
Elaboración De Visión	Diseñar propuestas desde los territorios			
	Conseguir el compromiso del gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normativas HIPC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacer un Plan Nacional de Desarrollo de manera participativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de ERCERP</li> <li>• Conflictos en Matagalpa</li> </ul>
Planificación de Políticas (Programática)	Recopilar y analizar Información disponible	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Metodologías de Planificación Participativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia de Desarrollo Endógeno</li> </ul>	
	Planificación estratégica (Ejes, FODA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Divulgación de metodologías de “Planes de Trabajo Integrado”</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupo Consultivo</li> </ul>
	Elaborar cartera de proyectos			
Planificación Organizativa y de Recursos	Proponer Corporación y Contrato de Desarrollo			
	Realizar Plan de Inversión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Presupuesto General de la República</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporar proyectos del Plan Estratégico en Presupuesto</li> </ul>	
	Firmar Contrato de Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Participación Ciudadana</li> <li>• Ley de Municipios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ratificar el apoyo a la implementación del Plan Estratégico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elecciones Municipales 2004</li> <li>• Cuenta del Milenio</li> </ul>