Implementación del Plan Nacional de Desarrollo Rural Productivo

I N D I C E

1. INTRODUCCION 6
1.2 CONTEXTO 10
1.3 RACIONALIDAD PARA EL ENFOQUE SECTORIAL DE TIPO AMPLIO 10

2. MARCO DE POLITICAS Y ESTRATEGIA 12

2.1 DESEMPEÑO E IMPORTANCIA DEL SECTOR RURAL PRODUCTIVO 12
2.2 MARCO DE POLÍTICA Y ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO RURAL EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO OPERATIVO (PND-O).
2.3 POLÍTICAS Y ESTRATEGIA DEL PRORURAL 14
2.4 FACTORES CONDICIONANTES DE LA CONTRIBUCIÓN DEL SECTOR RURAL PRODUCTIVO AL DESARROLLO 16
2.5 CRITERIOS PARA PRIORIZAR LAS ACCIONES DEL GOBIERNO 17
2.5.1 Segmentos de Hogares Rurales 18
2.5.2 Zonificación territorial 19
- *Descripción de Zonas Estratégicas. 20*
- *La intervención a nivel de cuencas 25*
- *Áreas de trabajo en los territorios 26*

2.5.3 Conglomerados y Cadenas productivas 27
2.6. PRINCIPIOS, OBJETIVOS Y METAS DEL PRORURAL 28
2.6.1. PRINCIPIOS DEL PRORURAL 28
2.6.2 OBJETIVOS DEL PRORURAL 28
2.6.2.1 Objetivo de desarrollo 28
2.6.2.2 Objetivos específicos 29
2.6.2.3 Objetivos transversales 29
2.6.3 METAS E INDICADORES DEL PRORURAL 30
2.6.4 LA ARTICULACIÓN INTERSECTORIAL: AGRICULTURA - FORESTAL 31

3. AREAS DE INTERVENCION, COMPONENTES E INSTRUMENTOS DE TRABAJO DEL PRORURAL 32

3.1 INNOVACIÓN TECNOLÓGICA 34
3.2 SANIDAD AGROPECUARIA E INOCUIDAD AGROALIMENTARIA 39
3.3 DESARROLLO FORESTAL SOSTENIBLE 41
3.4 SERVICIOS DE APOYO A LA PRODUCCIÓN 46
3.5 INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA 50
3.6 MODERNIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL 52
3.6.1 Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR) 56
3.6.2 Dirección General de Protección y Sanidad Agropecuaria (DGPSA) 58
3.6.3 Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA) 58
3.6.4 Instituto Nacional Forestal (INAFOR) 59
3.6.5 Instituto de Desarrollo Rural (IDR) 61
3.7 POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS AGROPECUARIAS - FORESTALES 64
3.8 ÁREAS DE INTERVENCIÓN TRANSVERSALES 66
3.8.1 Desarrollo de Conglomerados 66
3.8.2 Tierra 68
3.8.3 Comunidades indígenas 70
3.8.4 Comercio Agropecuario y Forestal 71
3.8.5 Enfoque de Género 73
3.8.6 Asociatividad y Organización gremial 74
3.8.7 Seguridad Alimentaria 75
3.8.8 Vulnerabilidad ambiental y manejo comunitario de recursos naturales 78
3.8.9 Información y comunicación para el desarrollo de la agricultura 80
3.8.1 Instrumentos de trabajo del PRORURAL y su relación institucional. 82

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

4. ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRORURAL 83

4.1 ROLES Y COMPETENCIAS INSTITUCIONALES 83
4.2 ESTRATEGIA INSTITUCIONAL PARA LOGRAR UNA EJECUCIÓN EFECTIVA DEL PRORURAL 85
4.3 ESTRATEGIA PARA MEJORAR LA EJECUCIÓN Y LOS IMPACTOS DE PROYECTOS APROBADOS Y BAJO IMPLEMENTACIÓN 86
4.4 PRINCIPIOS PARA LA REFORMA INSTITUCIONAL SECTORIAL 87
4.5 RELACIONES CON LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL 90
4.5.1 Mecanismos de Armonización y Alineamiento 91
4.5.2 Iniciativas y mecanismos para garantizar mayor coordinación, eficiencia e impacto de la cooperación 92

5. VALORACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL, SOCIAL Y PUEBLOS INDIGENAS 93

5.1 VALORACIÓN AMBIENTAL 93
5.1.1 IMPACTO AMBIENTAL DEL PRORURAL 93
5.1.2 RESUMEN DE EFECTOS AMBIENTALES COMPARATIVOS CON Y SIN PRORURAL 95
5.1.3 RESUMEN MATRIZ DE IMPACTO AMBIENTAL DE PRORURAL Y POSIBLES MITIGACIONES 97
5.2 VALORACIÓN SOCIAL Y PUEBLOS INDÍGENAS RELACIONADOS AL COMPONENTE DE TECNOLOGÍA 101
5.2.1 OBJETIVOS DE LA VALORACIÓN SOCIAL 101
5.2.2 EL CONTEXTO 101
5.2.3 LOS BENEFICIARIOS 102
5.2.4 FORMAS DE ORGANIZACIÓN SOCIAL LOCAL 102
5.2.5 ARREGLOS LEGALES E INSTITUCIONALES 102
5.2.6 ESTRATEGIA DE EJECUCIÓN 102
5.2.7 PRINCIPALES RIESGOS DEL PROGRAMA 103
5.2.8 PRINCIPALES HALLAZGOS 103
5.2.9 RECOMENDACIONES 103

6. PLAN MULTIANUAL DE GASTO PÚBLICO: COSTOS Y FINANCIAMIENTO (20052009). 104

6.1 PRINCIPIOS Y PARÁMETROS 105
6.2 COSTOS DEL PROGRAMA. 108
6.3 POR COMPONENTES 108
6.4 PLAN DE FINANCIAMIENTO 109
6.5 ARREGLOS FIDUCIARIOS 112
6.6 ARREGLOS Y SISTEMA DE ADQUISICIÓN 120

7. SISTEMA DE SEGUIMIENTO, EVALUACION DE IMPACTO Y APRENDIZAJE 123

7.1 EL CONTEXTO Y LA ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN DE PRORURAL 124
7.2 PROPÓSITO Y ALCANCE DEL SISEVA 124
7.3 PREGUNTAS BÁSICAS DE DESEMPEÑO E INDICADORES CLAVES DEL PRORURAL 126

8. IMPACTO ECONOMICO ESPERADO DEL PRORURAL 128

8.1 CRECIMIENTO DEL VALOR BRUTO DE PRODUCCIÓN AGROPECUARIO 129
8.2 GENERACIÓN DE INGRESOS Y DIVISAS 130

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

SIGLAS Y ACRONIMOS

AIF	Asociación Internacional de Fomento
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ATP1	Asistencia técnica pública cofinanciada
ATP2	Asistencia técnica cofinanciada privada
ATPC	Asistencia Técnica Participativa - Colaborativa
ATPM	Asistencia Técnica Pública Masiva
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BCN	Banco Central de Nicaragua
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAFTA	Tratado de Libre Comercio Centroamérica-EEUU
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CENAGRO	Censo Nacional Agropecuario
CETREX	Centro de Trámite para las Exportaciones
CIAT	Centro de Investigación de Agricultura Tropical
CGR	Contraloría General de la República
CONADES	Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible
CONAGRO	Consejo Nacional Agropecuario
CONAGAN	Consejo Nacional de Ganaderia
CONPES	Consejo Nacional de Planificación Económica Social
COSUDE	Cooperación Suiza al Desarrollo
DGPSA	Dirección General de Protección y Sanidad Agropecuaria
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio Centroamérica con EEUU y con República Dominicana
EDRP	Estrategia de Desarrollo Rural Productivo
EEUU	Estados Unidos
ERCERP	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza
FAITAN	Fondo de Apoyo a la Investigación y Tecnología Agropecuaria
FAT	Fondo de Asistencia Técnica
FCR	Fondo de Crédito Rural
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNI	Financiera Nicaragüense de Inversiones
FUNICA	Fundación para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario y Forestal de Nicaragua
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
HIPC	Iniciativa Reforzada para Países Pobres Muy Endeudados
IDR	Instituto de Desarrollo Rural
IICA	Instituto Interamericano para la Cooperación Agrícola
IFNB	Instituciones Financieras No Bancarias
INAFOR	Instituto Nacional Forestal
INATEC	Instituto Nacional Tecnológico
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

SIGLAS Y ACRONIMOS

INETER	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales
INPYME	Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa
INSS	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social
INTA	Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria
INTECNA	Instituto Tecnológico Nacional
INTUR	Instituto de Turismo
INVUR	Instituto de la Vivienda Urbana y Rural
IPEC	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil en América Central
JSDC	Fondo Japonés para el Desarrollo Social
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MARENA	Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales
MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIFIC	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio
MINREX	Ministerio de Relaciones Exteriores
MIP	Manejo Integrado De Plagas
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONG	Organismos No Gubernamentales
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PANIC	Plan Ambiental de Nicaragua
PASA-DANIDA	Programa de Apoyo al Sector Agrícola-Asistencia Danesa para el Desarrollo Internacional
PASE	Programa de Apropiación, Seguimiento y Evaluación de la ERCERP
PEA	Población Económicamente Activa
PESA	Programa Especial de Seguridad Alimentaria
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PIP	Programa de Inversión Pública
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNC	Programa Nacional de Competitividad
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNLL	Programa Nacional Libra por Libra
POA	Plan Operativo Anual
POSAF	Programa Socio ambiental y de Desarrollo Forestal
PRGF	Servicio de Crecimiento Económico y de Reducción de Pobreza
PROCOMPES	Programa de Competitividad
PROFOR	Programa Forestal
PTA	Proyecto de Tecnología Agrícola
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RAAN	Región Autónoma del Atlántico Norte
RAAS	Región Autónoma del Atlántico Sur
RUTA	Unidad Regional de Asistencia Técnica
SECEP	Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

SIGLAS Y ACRONIMOS

SIA	Sistema de información agropecuaria
SIG	Sistema de Información Geográfica
SIGFA	Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoria
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SINAPRED	Sistema Nacional de Prevención de Desastres
SINIA	Sistema Nacional de Información Ambiental
SNIP	Sistema Nacional de Inversiones Públicas
SINTAR	Sistema Nacional de Innovación Tecnológica Agrícola Rural
SPAR	Instituciones del Sector Público Agropecuario (MAGFOR INTA, INAFOR, IDR)
SPM	Sistema de Planificación Forestal
SPNF	Sector Público No Financiero
TLC	Tratado de Libre Comercio
UCRESEP	Unidad Coordinadora de la Reforma del Sector Público
UE	Unión Europea
UIP	Unidad de Inversiones Públicas
UPANIC	Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua
UNAG	Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos
USDA	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

1. INTRODUCCION

PRORURAL es la respuesta del Gobierno de Nicaragua a través de un conjunto de políticas, para contribuir al desarrollo del sector rural productivo. El sector rural productivo está constituido por la agricultura y actividades afines, es decir cultivos, ganadería, actividades forestales y acuícola y las agroindustrias relacionadas, así como la provisión de insumos y los servicios que hacen posible las relaciones entre todas las actividades antes referidas. Se ha considerado que el desarrollo de este conjunto es una forma efectiva de contribuir a mejorar las condiciones de vida en el medio rural. Este esfuerzo del sector público agropecuario y forestal requiere necesariamente ser complementado con el apoyo de otras entidades del Estado, para asegurar que se den las condiciones de entorno y servicios que hagan posible mejorar el desempeño de la vida rural, en un contexto de planificación de largo plazo acompañado de acciones de corto plazo.

PRORURAL se gestó a lo largo de un proceso ampliamente participativo de Política y Estrategia para el Desarrollo Rural Productivo, tanto a nivel de organizaciones de productores, sociedad civil y gobiernos locales. Ello permitió primero precisar las demandas de los actores privados a través de sus organizaciones en todos los sectores y regiones del país. Luego en consulta, los directivos y técnicos del sector lograron darle forma a las propuestas de respuesta institucional. Este esfuerzo de gestación de PRORURAL fue acompañado por la cooperación internacional, reconociendo que su definición sería de gran ayuda para elaborar una agenda de cooperación mucho más articulada con las políticas públicas.

El documento que se presenta está organizado en ocho capítulos que conforman el Volumen I del PRORURAL y sus anexos en el Volumen II. A continuación se resumen los principales aportes del Volumen I, con relación a la implementación del PRORURAL.

En el primer capítulo se resume el marco de Políticas y Estrategia para el sector rural productivo. En forma complementaria incluye una sección en que se exponen los criterios para priorizar la acción del Gobierno en apoyo al sector rural productivo, reconociendo estratos de productores, regiones y rubros conglomerados - cadenas y el interés de maximizar objetivos múltiples de desarrollo.

En el capítulo 2 se explica como PRORURAL adquiere identidad a partir de un conjunto de principios relacionados con el enfoque sectorial amplio. Con esa visión PRORURAL define sus principios, objetivos y metas. Se destaca que el PRORURAL se concibe como el conjunto de acciones del Gobierno para apoyar el desarrollo de la agricultura, ganadería, forestería y acuicultura y otras actividades relacionadas, teniendo como objetivo mayor el de contribuir al desarrollo del medio rural.

En el capítulo 3 se presenta una descripción de las áreas de intervención, los componentes e instrumentos de trabajo del PRORURAL. Se precisan las medidas en cada caso y se destaca la importancia de que otras instituciones; además de las del sector participen en la implementación de estas áreas de intervención, a fin de lograr respuestas integrales de parte del Estado, y se agrupan en siete componentes.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Considerando la elevada importancia que se da al fortalecimiento institucional en el capítulo 4 se describen los arreglos institucionales propuestos para la implementación efectiva del PRORURAL. Al respecto se destaca la importancia que tienen los proyectos en la ejecución de las políticas. Se presenta la estrategia para mejorar la ejecución y los impactos de proyectos aprobados y bajo implementación, así como arreglos, mecanismos y roles de los mismos. Se proponen los principales ajustes en las instituciones del SPAR[1] y dentro del MAGFOR se destaca el papel que debe desempeñar la Dirección General de Políticas del Sector Agropecuario y Forestal. Como parte de los arreglos institucionales se agregan las principales sugerencias para organizar la recepción de la cooperación internacional.

En el capitulo 5 se presenta la valoración del impacto ambiental y social incluyendo a las comunidades indígenas, los problemas ambientales que existen y que podrían superarse con PRORURAL. Además se subrayan medidas de mitigación de los efectos negativos del Programa. Finalmente se hace una valoración social, los riesgos y hallazgos en la ejecución.

En el capítulo 6 se describe el Plan Multianual de Gasto Público (PMGP), incluyendo los costos por componentes y por instituciones ejecutoras, además del plan de financiamiento. Esta estructura de gasto es una propuesta que requiere la conjunción de recursos del presupuesto público y de la cooperación internacional, en la forma de endeudamiento y donaciones. Por otro lado, el Gobierno de Nicaragua tiene la voluntad política de armonizar los recursos de la cooperación externa y del gasto del sector público agropecuario, bajo el programa PRORURAL (2005-2009).

En el capítulo 7 se explica el sistema propuesto para el seguimiento y evaluación requerido en la ejecución del PRORURAL. El desarrollo de este sistema se ha considerado fundamental para cada uno de los componentes del PRORURAL, de lo contrario no sería posible hacer los ajustes necesarios en el camino.

El capítulo 8 se refiere a la proyección del crecimiento económico del sector rural productivo esperado al 2009 si se logra la adecuada instrumentación del PRORURAL. Tales impactos se esperan en la productividad, la producción primaria y agroindustrial, en la generación de empleos directos, los ingresos y las condiciones ambientales. También revelan la contribución de PRORURAL para mejorar las condiciones de seguridad alimentaria y aliviar la pobreza rural, a través de la mayor producción de alimentos por parte de los pequeños productores siempre y cuando se tomen las decisiones de política en áreas colaterales que fueron referidas en el documento de Políticas y Estrategia.

En el Anexo del Volumen II se presentan los documentos ampliados de los Componentes del Programa, los temas transversales, el Presupuesto Multianual del Gasto Público, el Marco lógico, las Matrices Institucionales, los conglomerados y las cadenas productivas.

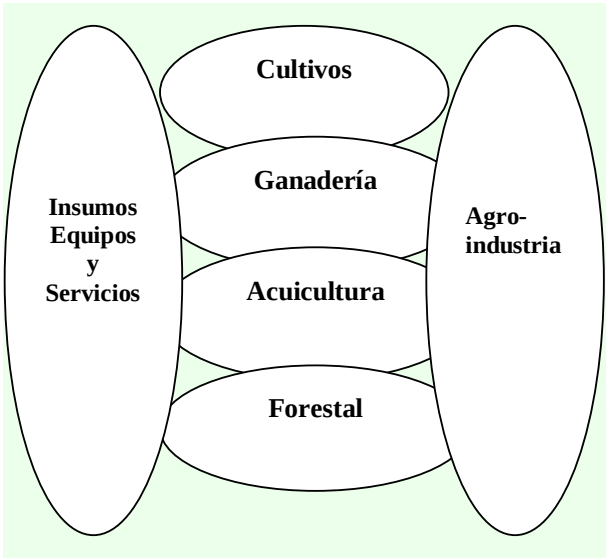
[1] Se entenderá como SPAR las instituciones publicas con acciones vinculadas al desarrollo del sector agropecuario y forestal, MAGFOR, INTA, INAFOR e IDR

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

¿Qué es el PRORURAL?

El Programa Nacional de Desarrollo Rural Productivo (PND-O/PRORURAL) en adelante PRORURAL, es la respuesta del Gobierno de Nicaragua a través de un conjunto de políticas (componentes) que son de competencia de las instituciones del sector público agropecuario- forestal y que tiene el propósito de contribuir a que las actividades primarias y actividades afines, generen oportunidades para reducir la pobreza en las zonas rurales.

Figura 1. El Sector Rural Productivo



El concepto de la agricultura, pecuario, forestal, acuacultura, actividades no agrícolas y actividades afines se ha denominado también el sector rural productivo. En la Figura 1 presenta en forma resumida lo que este sector incluye:

- Las actividades primarias en agricultura, ganadería, acuicultura y actividad forestal. Al respecto debe señalarse que ellas usan las tierras y compiten por mano de obra y capital en función de la rentabilidad esperada y el interés de construir sistemas de producción a nivel de finca, en los cuales se busca la complementariedad. Su importancia relativa varía entre regiones estratégicas.

- Todas estas actividades primarias requieren una articulación cada vez mayor con las agroindustrias que en cada caso permiten transformar los productos primarios. Esta articulación debe constituirse en una meta explicita para que sea en el mismo medio rural donde se transforman los productos y se crea el valor agregado.

- Todo este conjunto de actividades primarias y agroindustriales requieren de insumos, equipos y servicios. Los proveedores de estos son microempresas informales y empresas formales establecidas en el medio rural, constituyendo un nexo entre la agricultura y los pequeños poblados y ciudades intermedias.

- Son los nexos entre la actividad primaria, la agroindustria, los proveedores de insumos y servicios, los que conforman este conglomerado de tanto valor para el desarrollo nacional. Al respecto debe recordarse que en todas las regiones del país este conjunto son la esencia de la economía y la articulación social.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Desde luego que otras actividades como el turismo rural y otros servicios pueden y en muchos casos deben, ser actividades complementarias para la generación de empleo e ingresos. Más aún, si esas otras como el turismo rural se desarrollan con una visión articulada con la agricultura y la actividad forestal, los efectos multiplicadores pueden ser muy significativos. Por ejemplo si se logra que el turismo consuma productos de la agricultura local y si se practica el turismo en fincas y el ecoturismo.

¿Cómo se Gestó PRORURAL?:

PRORURAL inicia de la propuesta de la Política y Estrategia para el Desarrollo Rural Productiva realizada en Julio del 2003, y sometida a consulta con las instituciones del Sector Público Agropecuario, Organismos Internacionales y organizaciones de gremios de productores en Febrero del 2004.

El documento de las Políticas y Estrategias para el desarrollo del sector rural productivo, se constituyó en la base de discusión para iniciar las consultas en todos los departamentos con la participación de representantes municipales y las regiones autónomas del país. La consulta inició en el departamento de León el 20 de abril del 2004 y finalizando en el Departamento de Río San Juan el 27 de mayo, logrando para cada departamento obtener resultados a nivel de los territorios. En febrero del 2005, se realizó la consulta en los municipios del departamento de Managua.

En esta Consulta participaron los actores más representativos dentro del sector agropecuario y forestal con incidencia en el territorio como INIFOM (Instituto Nacional de Fomento Municipal), MARENA (Ministerio de Recursos Naturales y del Ambiente), INAFOR (Instituto Nacional Forestal), INTA (Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria), IDR (Instituto de Desarrollo Rural), entre otras. Al igual que asistieron Alcaldes y representantes de los gobiernos locales y regionales, organizaciones y asociaciones de productores, universidades, representantes de proyectos que intervienen en el ámbito de los departamentos, organismos no gubernamentales y otras entidades o asociaciones involucradas en el quehacer rural.

Los resultados de la consulta nacional permitieron una versión modificada que goza del consenso de los diferentes sectores e instituciones del Gobierno, y permitió además la formulación de la Estrategia Rural Productiva a nivel departamental y regiones autónomas del Atlántico, elementos que fueron considerados para ajustar la zonificación estratégica de intervención del PRORURAL explicada en el Capitulo 1.5.2 de este Documento.

Además la consulta de la EDRP permitió identificar la congruencia de las intervenciones públicas con los planes de desarrollo territorial, estructurando programas integrales, que apoyen los esfuerzos productivos y la iniciativa empresarial del sector privado en los territorios, a fin de que la acción sinérgica del Gobierno y la empresa privada se comprometan a alcanzar los siguientes objetivos:

- Mejorar la productividad de los factores productivos y las condiciones de competitividad;
- Impulsar la transformación y la diversificación productiva y la creación de valor agregado;

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

- Fomentar el uso sostenible y la conservación de los recursos naturales (agua, suelo, bosque), la biodiversidad y el incremento de la cobertura forestal;
- Contribuir a reducir la pobreza rural y;
- Mejorar las condiciones de seguridad alimentaria.

Inicio

1.2 Contexto

La preparación del PRORURAL, se da en un contexto de intensa elaboración de políticas y estrategias de desarrollo de carácter nacional, sectorial y territorial tales como el PND, PND-O, Política y Estrategia para el Desarrollo Rural Productiva, Política de Desarrollo Forestal Sostenible, Política de Descentralización, etc. Todas estas políticas, se toman en cuenta en la definición de los objetivos del PRORURAL.

Por otro lado, la propuesta del PRORURAL se hace en el momento en que coinciden dos fuerzas positivas. Por un lado, una reactivación de la agricultura en algunos sectores y el consecuente aumento de las exportaciones; y por otro lado, los Tratados de Libres Comercio contraídos recientemente, la cercanía a la firma del acuerdo de libre comercio con EUA, denominado DR-CAFTA por sus siglas en inglés y el posible inicio de la negociación con la Unión Europea y China Taiwán, factores que ampliarían las posibilidades del intercambio comercial. Ambos aspectos tienen influencia en la definición del conjunto de políticas; por un lado para impulsar la modernización de la agricultura y por otro lado para tomar las medidas precautorias

Inicio

1.3 Racionalidad para el Enfoque Sectorial de Tipo Amplio

Los esfuerzos del país por dotarse de estrategias de mediano y largo plazo son relativamente recientes. La Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) estableció los siguientes pilares:

- El primer pilar, el crecimiento económico de base amplia, donde se propuso una rápida tasa de crecimiento del Valor Bruto de la Producción para el quinquenio 2001–2005, en un ambiente de estabilidad macroeconómica.
- El segundo pilar, la inversión en el capital humano, conlleva una mejoría en la cobertura, calidad e integración de los servicios de educación, salud, nutrición y población, principalmente en las áreas rurales.
- El tercer pilar, mejor protección a los grupos vulnerables, requiere de un aumento de la capacidad de las instituciones públicas y una mejor focalización para el manejo de los riesgos.
- El cuarto pilar, gobernabilidad y desarrollo institucional, se planteó para mejorar el marco institucional y legal, a través de reformas al sistema judicial; derechos de propiedad; una mejor participación ciudadana; y una mayor transparencia: acceso a la información del Gobierno, prácticas modernas de compras, estandarizar la administración pública nacional y local.

Los esfuerzos por compensar el déficit social, redundaron en un fuerte sesgo hacia resolver los problemas sociales, en buena medida sostenidos por el apoyo de la cooperación externa. Sin

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

embargo, la sostenibilidad de la política social requiere de grandes esfuerzos para aumentar la producción, generar empleo y mejorar la productividad y competitividad del país. Con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) en el año 2003, se complementó la ERCERP con un marco de políticas que apoya el crecimiento global mediante medidas que van desde los aspectos fiscales y monetarios, hasta la privatización de servicios públicos (electricidad, teléfono, agua y puertos); desde el fortalecimiento continuo del sistema financiero hasta un sistema reformado de pensiones; y desde el ordenamiento y registro de la propiedad hasta la modernización de los marcos regulatorios y el ejercicio de la transparencia en el manejo de la gestión pública.

En lo que corresponde a la cooperación externa[2] si bien ha funcionado, el impacto ha sido menor al esperado, y no siempre alineado a las prioridades y acciones del gobierno, con esfuerzos dispersos de cada cooperante. Existe un alto número y duplicidad de proyectos, evaluaciones, misiones de la cooperación, personal, consultorías, procedimientos administrativos diversos con altos costos de transacción para el gobierno y dificultando la medición de productos e impactos de la asistencia. Se trata entonces de que toda la cooperación en el sector apoye una política y estrategia común, que el financiamiento externo en el sector se unifique, (de forma incremental - hay varias formas de hacerlo) y que se utiliza para apoyar la estrategia del gobierno, quien asume el liderazgo del sector y consensuada con los donantes la utilización de los fondos de cooperación para apoyar su programa, a través de un esfuerzos común de armonización, alineación y apropiación.[3]

Con el objetivo de mejorar las políticas, las estrategias y el rendimiento del gasto público, el Gobierno completó recientemente el *Plan Nacional de Desarrollo Operativo* (PND-O, 2005-2009). El PND-O presenta una gama de instrumentos diferenciados de políticas para hacer frente a la pobreza generalizada que afecta al país, a través de una tipología basada en los activos de los hogares rurales y urbanos. El Gobierno tiene la intención de ejecutar el PND-O de una manera coordinada y coherente al nivel nacional, sectorial y de la cooperación externa.

A nivel nacional, El Ministerio de Hacienda y Crédito Publico (MHCP) ha dado pasos importantes en el desarrollo y ejecución de un sistema estandarizado de contabilidad del gasto público, el cual vincula a la mayoría de las instituciones de Gobierno. El Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX) concluyó con éxito una iniciativa de armonización al crear grupos temáticos (Mesas y sub. mesas) a fin de asegurar una política más efectiva y coordinación del manejo de los fondos externos. El Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) encabeza la Mesa de producción y Competitividad que tiene como responsabilidad la coordinación de diversos grupos de primer piso incluyendo la Submesa de Desarrollo Rural Productivo, encabezada por el MAGFOR.

A nivel sectorial, el MAGFOR presenta el PRORURAL el cual hace posible la ejecución de los lineamientos de las políticas presentadas en el PND-O con respecto al aumento de la productividad en las áreas rurales. Como se explicó en la introducción la estrategia del MAGFOR fue consultada ampliamente con la sociedad civil y el sector privado a través de la *Submesa de Desarrollo Rural Productivo*. Con el objetivo de garantizar una ejecución efectiva del PND-O y la estrategia del sector, el Gobierno ha preparado esta propuesta del PRORURAL y

[2] Taller sobre enfoque sectorial amplio Experiencias del Banco Mundial Managua, Nicaragua, 25 Julio 2003
[3] Ver anexo sobre avances en el proceso de Armonización y Alineamiento.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

sus respectivo *Plan Multianual de Gasto Público* (PMGP) para las agencias del sector público agropecuario y forestal, que se describe en este documento. El PMGP sustenta el proceso y los mecanismos de apoyo para la coordinación y complementariedad de la asistencia de las Agencias de Cooperación en pro de un desarrollo rural productivo para el periodo 2005-2009. En colaboración con la Cooperación Internacional el MAGFOR ha preparado un borrador de un Código de Conducta que será efectivo para contribuir a un uso más eficiente de los recursos externos.

A nivel de la Cooperación Internacional se ha formado un Grupo de Cooperantes integrado por aproximadamente 22 agencias de desarrollo internacional[4] avocadas a los distintos aspectos del desarrollo rural quienes se reúnen de manera regular con el objetivo de compartir información, dar seguimiento y apoyar las iniciativas de Gobierno, expresar sus inquietudes con el objetivo de garantizar una mayor coherencia entre las distintas actividades de las Agencias de Cooperación y Gobierno. El Grupo de Cooperantes además ha manifestado su interés en apoyar la iniciativa del PRORURAL. El Grupo de Cooperantes ha formulado y acordado en principio un borrador de *Carta de Intención* en apoyo al PRORURAL. Además, el Grupo de Cooperantes ha presentado al Gobierno un *Resumen de Comentarios y Sugerencias,* sobre aspectos que considera esenciales para la agenda de desarrollo del país y que podrían guiar al Gobierno en la revisión del PND-O y el nuevo marco del PRORURAL. Este es un esfuerzo coordinado de los Cooperantes que será muy efectivo para contribuir a un uso más eficiente de los recursos externos.

Inicio

2. MARCO DE POLITICAS Y ESTRATEGIA[5]

2.1 Desempeño e importancia del sector rural productivo

El sector agropecuario y forestal aporta alrededor del 18 por ciento del Producto Interno Bruto, emplea cerca del 38 por ciento de la población económicamente activa[6] y genera el 65 por ciento de las exportaciones del país. Si a ello se suma el componente agroindustrial y la industria de alimentos, la contribución total es significativa. Es decir que en Nicaragua el sector es muy importante para el desarrollo nacional.

El crecimiento del sector en el período 1994/95 – 2003/04 está concentrado en unos pocos productos como frijol (11.44%), azúcar (11.33%), maíz (10.06%), avícola (9.86%), café (8.08%), leche (6.82%) y carne (2.76%) como porcentajes del sector primario. Los procesos de apertura comercial iniciados en los años noventa y la bonanza de precios internacionales hasta 1998 estimularon la producción agropecuaria y forestal de forma significativa. Sin embargo, los aumentos de la producción se lograron más por los incrementos en las áreas de siembra que por el crecimiento de la productividad de la tierra y del trabajo. Por otra parte, las actividades agropecuarias utilizan un área total de casi 1.0 millón de hectáreas en donde los productos de consumo interno concentran el 80% de la superficie cultivada, principalmente los granos básicos

[4] El Grupo de Cooperantes esta integrado por JICA, IICA, GTZ, Banco Mundial, FAO, Embajada de Austria, AECI, COSUDE, DANIDA, DFID, Finlandia, CE, ACDI, DED, SIDA, USAID, IADB, EMBAJADA DEL JAPÓN, FIDA, FRANCIA, BID Y EMBAJADA DE FRANCIA.
[5] Este capítulo ofrece un resumen del documento del MAGFOR sobre Políticas y Estrategia del PRORURAL
[6] Véase Banco Central de Nicaragua, "Anuario 2003".

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

bajo un sistema extensivo y el 20% de la tierra cultivada restante se usa para los productos tradicionales de exportación, producto de la expansión acelerada de área para granos básicos durante los noventa. Nuevos rubros de más valor agregado están creciendo en importancia como las oleaginosas, frutas, hortalizas, cacao entre otros.

El desarrollo agroindustrial ha sido limitado y se caracteriza por una baja articulación entre la producción primaria y los procesos de transformación. La agroindustria primaria más significativa siguen siendo el azúcar y ron, el pilado de arroz, el despulpado y secado de café y las industrias de la carne bovina y los lácteos. Una parte importante de la industria de alimentos se suple de insumos importados, sin embargo, debe reconocerse una agroindustria de calidad incipiente, que aprovecha productos nacionales y que comienza a lograr espacios importantes en el mercado nacional y externo.

La agricultura sigue siendo la actividad económica y social dominante en el medio rural. El medio rural se caracteriza por el desigual desarrollo de sus territorios con una alta dispersión poblacional, escasa integración horizontal y vertical de las cadenas productivas, rezago tecnológico, sistemas de producción que degradan el ambiente y los recursos naturales, generando vulnerabilidad ambiental, pobreza, inequidad e inseguridad alimentaria en los hogares rurales. Un 66 por ciento de los hogares rurales son pobres y un 25 por ciento son extremadamente pobres.[7] El país enfrenta el doble reto de superar esta situación social y ecológicamente insostenible, y al mismo tiempo lograr una posición competitiva de los productos de la agricultura ante la apertura comercial y la globalización.

En Nicaragua existen 8.8 millones de hectáreas con vocación forestal, de éstas 5.3 millones de hectáreas son con potencial meramente forestal y 3.5 millones con potencial agrosilvopastoril..

La deforestación anual ha disminuido al pasar de 95 mil hectáreas por año en la década de los años 70´s a 70 mil hectáreas por año en la actualidad. La extracción de leña y los asentamientos rurales siguen siendo una de las principales causas del agotamiento del bosque. Nicaragua tiene una masa boscosa productiva de 80.0 millones de metros cúbicos, y abundante tierra disponible para plantaciones maderables de crecimiento rápido.

La mayoría de las actividades de producción de bienes y servicios agroproductivos[8] en el ámbito rural del país, no son lo suficientemente competitivas como para mantener y expandir de manera sostenida sus actuales cuotas de participación en los mercados nacionales e internacionales, no logran sustentar procesos significativos y sostenibles de acumulación en las unidades de los hogares rurales productivos, son muy vulnerables a factores externos y se dan bajo un marco institucional nacional y local inadecuado para su consolidación y expansión.

[7] Véase “Encuesta de Nivel de Vida” (2001).
[8] De nuevo, se asume la definición del pie de página No. 1.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

2.2 Marco de Política y Estrategia para el desarrollo rural en el Plan Nacional de Desarrollo Operativo (PND-O[9]).

El PND-O sostiene que una política productiva de *desarrollo rural* de corte tradicional, centrada exclusivamente en aspectos agropecuarios ya no es suficiente para superar los retos que enfrenta el medio rural. La nueva Estrategia de Desarrollo Rural del PND-O, persigue una serie de acciones enmarcadas en los siguientes ejes operativos:

- Aplicar al sector rural una política industrial que enfatice movimientos ascendentes en la cadena de valor y ayude a cambiar la visión productiva entre los actores económicos, con una visión empresarial orientada hacia las necesidades del mercado y la innovación de productos y procesos.

- Mejorar el clima de negocios en el medio rural, a fin de disminuir la incertidumbre legal que enfrentan los productores, así como los costos de transacción, a través de una normalización de los derechos de propiedad y de inversiones en carreteras, caminos rurales, electricidad rural, agua potable, letrinas y la amplificación y agilización de trámites.

    - Usar un enfoque de conglomerados y cadenas productivas como portal de entrada hacia los territorios, con miras a potenciar sus ventajas e integrar a los productores con un determinado conglomerado, suplidores, mercados externos y los centros de investigación domésticos que les prestan servicios.

    - Implementar políticas diferenciadas de asistencia técnica y de transferencias, según las características de los hogares y unidades productivas rurales, así como fomentar los servicios financieros rurales para los diferentes segmentos de productores.

    - Tener un reconocimiento de los activos territoriales, especialmente turísticos, culturales, rurales y no productivos y su vinculación con la industria del turismo y la cultural.

    - Lograr una mayor integración física y social de los espacios rurales, especialmente con los de la Costa Atlántica, con las regiones urbanas, a través de la construcción de infraestructura aérea, terrestre, lacustre, marítima y comunicaciones.

    - Asegurar la prestación de servicios de salud, educación, infraestructura social y productiva, a las poblaciones rurales más pobres y dispersas, a través de los centros proveedores de servicios y de inversiones públicas que solventen la marginalidad productiva de los territorios.

2.3 Políticas y Estrategia del PRORURAL

Los lineamientos de política para el desarrollo rural productivo se derivan principalmente de dos grandes retos:

(i) lograr una posición competitiva ante la apertura comercial y la globalización, y
(ii) la reducción de la pobreza y la inseguridad alimentaria.

[9] Véase en anexo cuadro Integral de las Políticas de Desarrollo Rural

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

La Estrategia para el Desarrollo Rural Productivo en el PND-Operativo 2005 – 2009, determina que la agenda de acciones del Gobierno debe orientarse a la solución de problemas, recurriendo a la coordinación de las estrategias sectoriales de los diferentes actores, el impulso de un espíritu empresarial centrado en la generación de utilidades y de riqueza y la transformación de forma acelerada de sus ventajas comparativas en ventajas competitivas, para aprovechar las oportunidades de negocios que resulten de los acuerdos comerciales internacionales y la demanda interna.

En este marco para el sector agropecuario y forestal, los principales lineamientos de política sectorial son los siguientes:

- Se fomentará el *Desarrollo Agropecuario y Forestal Sostenible* con un enfoque de cuenca y de ordenamiento de los territorios de acuerdo a sus potencialidades agroecológicas y socioeconómicas, la valoración del patrimonio natural y la calidad ambiental, apostando a los territorios como conductores del crecimiento.
- Se mejorará el *marco de incentivos* orientado al desarrollo sectorial rentable, competitivo y sostenible, generando las condiciones de una agricultura que en su conjunto sea rentable y competitiva, con capacidad de adaptarse al proceso de apertura e inserción al mercado regional y mundial.
- Se promoverá una *mayor eficiencia del mercado de factores* para la utilización óptima de las potencialidades y recursos productivos, promoviendo un clima de negocios favorable a la inversión.
- Se promoverá la *generación y acceso de tecnología* como factor clave para el desarrollo de una agricultura innovativa y de calidad, que vaya más allá de la producción de bienes primarios, con creciente uso de técnicas conservacionistas y de producción limpia que aprovechen nuevos nichos de mercado.
- Se prestará especial énfasis en *elevar los estándares de sanidad animal y vegetal y los principios de la inocuidad de los alimentos, a fin de ser* compatibles con los requerimientos del comercio internacional.
- Se promoverá la actividad forestal, la gestión ambiental positiva[10] en las unidades agropecuarias y agroindustriales y el manejo comunitario de recursos naturales, a fin de lograr la sostenibilidad ambiental de todas las actividades productivas, la calidad de las aguas y del ambiente en general.
- Se intensificará la labor del diálogo de políticas, el análisis de problemas y oportunidades y se buscarán alternativas de solución, como parte de esfuerzos de acción conjunta.
- Se implementara la propuesta de *modernización y fortalecimiento* institucional de las instituciones que conforman el SPAR, que mejore la oferta de servicios de calidad y eficiencia.
- Se fomentará el *acceso a recursos financieros* reembolsables (crédito) y no reembolsables (transferencias), por parte de los miembros (hombres y mujeres) de las familias productoras y microempresarias, agrícolas y no agrícolas, que les permitan capitalizar sus fincas mediante el financiamiento de proyectos de inversión rentables y de mayor valor agregado.

[10] El concepto de gestión ambiental positiva en las unidades productivas, se refiere a utilizar los principios de eco-eficiencia a fin de ahorrar energía, bajar costos, recibir mejores precios por los productos, establecer buenas relaciones con la comunidad y evitar sanciones por causar daño ambiental.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

- Se promoverá, *la asociatividad* a nivel de territorios y en los eslabones de la cadena productiva y alianzas con diferentes actores del sector público, privado y de sociedad civil, incluyendo universidades involucradas en el desarrollo rural productivo.
- Se apoyará la conformación de *sistemas de información y comunicación* sectorial para facilitar la toma de decisiones de los productores.
- Se implementará la *perspectiva y política de género* en los programas que se desarrollen en torno a los ejes focales priorizados en la estrategia agropecuaria y forestal.

Conciente que la transición hacia una economía más abierta como resultado de la desgravación arancelaria derivada de las negociaciones comerciales internacionales, podría ocasionar algunos impactos adversos de corto plazo en algunos productores agropecuarios y a los cerca de 119,000 hogares rurales extremadamente pobres con ingresos menores a C$ 6.1[11] por día, quienes difícilmente podrán aprovechar por si mismos automáticamente las ventajas de la liberalización comercial y la integración de los mercados rurales, el gobierno focaliza también una serie de acciones relacionadas con su inserción productiva en la economía, encaminadas a apoyar a esos productores en la transición hacia productos más rentables, a través de programas de transferencia directa y seguridad alimentaria.

El sector rural productivo es el motor del crecimiento económico, para la creación de empleo y riqueza y para lograr este desafió, el sector debe visualizar su estrategia hacia los mercados internacionales, con un mayor énfasis en aquellos, donde se han negociado tratados de libre comercio, para construir un entorno competitivo, que impulse un mayor nivel de desarrollo de los territorios rurales y del sector empresarial, aprovechando las habilidades y oportunidades que tiene el país para el mercado global.

2.4 Factores condicionantes de la contribución del sector rural productivo al desarrollo

La presentación de la propuesta de PRORURAL con el fin de contribuir al desarrollo rural sostenible, se sustenta en un reconocimiento explícito de las actividades de orden productivo (agricultura, ganadería, acuicultura, forestal y las agroindustrias relacionadas) y de los servicios para hacerlas posibles en forma competitiva. Esta propuesta se enmarca dentro del Plan Nacional de Desarrollo y para que sea adecuadamente interpretada y no considerar que tiene omisiones o excesos en cuanto a su contenido, son importantes las siguientes aclaraciones:

- Primero, se considera que para el desarrollo de la agricultura y otras actividades en el medio rural, es fundamental el orden macroeconómico y fiscal en un sentido amplio. Por lo tanto, se espera entonces que las políticas macroeconómicas no ejerzan un sesgo anti-agrícola y anti-rural.

- Segundo, se considera que el país mantendrá y hará más robusta su estrategia de inserción internacional. Por lo tanto, la referencia a las políticas de comercio agrícola y forestal son de carácter complementario a las que se den para la inserción internacional y el comercio internacional en particular.

[11] Córdobas de 1998. Perfil y Características de los pobres en Nicaragua. ENHMV. INEC, 1998.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

- Tercero, se considera que los servicios del Estado en el medio rural son indispensables para que la población mejore las condiciones de acceso, salud, educación y comunicaciones y que otras entidades harán lo necesario para ofrecerlos. Por lo tanto, en lo que concierne a políticas de infraestructura rural, estas se refieren en PRORURAL, en forma focalizada a los caminos rurales, centros de acopio, energía, riego y drenaje, en zonas rurales donde la agricultura y actividades afines son importantes.

- Cuarto, los asuntos ambientales son fundamentales para el desarrollo de la agricultura, en la llamada agenda verde (conservación) y la agenda marrón (desechos) y es de esperarse que estos temas cobren creciente importancia en las relaciones internacionales para el comercio de mercancías y la prestación de servicios ambientales. En el caso de PRORURAL se plantean las políticas pertinentes al desarrollo forestal en el ámbito del manejo de las cuencas y la gestión ambiental en las unidades agropecuarias y agroindustriales.

- Y quinto, se reconoce que la seguridad alimentaria es un compromiso político del más alto nivel y que requiere una visión multidimensional y que para lograrla se debe asegurar el aporte de muchas instituciones. Por lo tanto, en el PRORURAL se reconocen aquellas acciones que competen a las instituciones públicas asociadas al MAGFOR, anticipándose que el Poder Ejecutivo instruya a las otras entidades nacionales sobre sus responsabilidades al respecto.

2.5 Criterios para priorizar las acciones del Gobierno

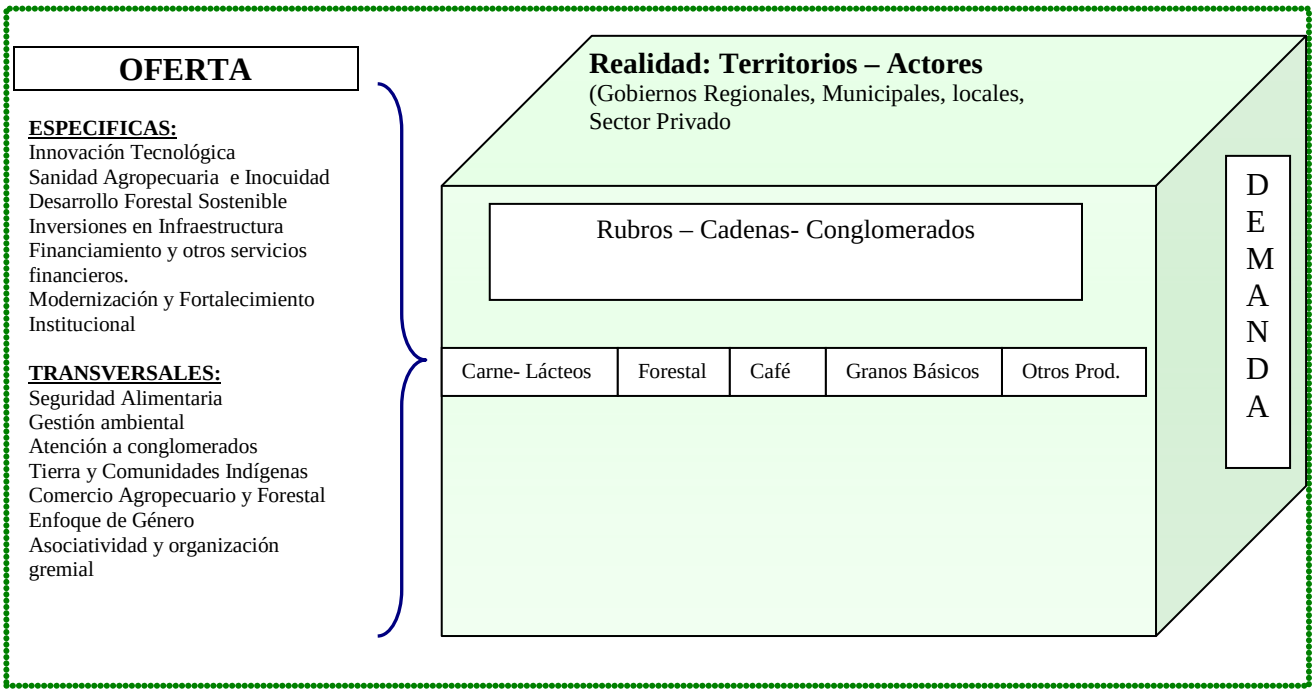
La base de la estrategia del PRORURAL es la acción selectiva del Gobierno en función de objetivos de desarrollo. En esta sección se exponen los tres criterios para priorizar las acciones del Estado, a fin de alcanzar los objetivos múltiples del desarrollo de la agricultura y actividades afines y así contribuir a mejorar las condiciones en el medio rural. Ellos son ***i)los estratos de actores, ii)las regiones del país y iii)los rubros o cadenas*.** En base a estos criterios el Estado podrá aplicar instrumentos diferenciados de política (ver documento sobre Estrategia y Políticas) en las áreas de política[12] (componentes) definidas y que se explican en detenimiento en el capítulo 3 de este documento.

La Figura 2 ayuda a interpretar la interacción entre los rubros – cadenas/conglomerados y territorios, reconociendo actores de la sociedad civil en cada caso. Las políticas (componentes del PRORURAL) se muestran en las columnas y son de responsabilidad de las entidades públicas.

[12] El concepto de áreas de política o componentes se refiere también como áreas de intervención para señalar que son espacios de acción del Estado y no deben interpretarse como interacciones en el mercado.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Figura 2. Relación entre Política y Rubros/cadenas-Conglomerados y territorios



Esta división del trabajo permite reconocer las acciones del Gobierno en áreas de política (o de intervención) en una forma clara y al mismo tiempo respetando dos principios fundamentales del desarrollo. Por un lado las relaciones de mercado y la libertad de los actores privados en cada rubro productivo y al interior de las cadenas. Y por otro lado respeta, promueve y apoya la responsabilidad de las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos locales a nivel de los territorios.

A continuación se ofrecen los criterios utilizados para priorizar acciones del PRORURAL.

2.5.1 Segmentos de Hogares Rurales [13]

Los criterios para priorizar la *selección de hogares*[14] en el proceso de inversión del programa PND-O/PRORURAL están basados en los activos de los hogares rurales, las restricciones de propiedad y calidad de activos y tierra, acceso a tecnologías básicas, como semillas, insumo y técnicas de almacenamiento, los niveles de educación y por lo tanto de habilidades y destrezas para trabajar en actividades con mayores grados de tecnificación, acceso y condiciones de salud, nutrición, agua segura; así como las condiciones de caminos rurales transitables todo el año.

El nuevo marco de política de desarrollo rural del PND-O establece la tipología de hogares rurales[15] en los siguientes segmentos:

[13] Tomado del PND-O. p. 61.
[14] EDRP y PND-O
[15] A lo largo del documento se usan como sinónimos, las expresiones de familias rurales y hogares rurales.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

- *Segmento de productores extremamente pobres*[16]. Se caracterizan por poseer un capital neto a perpetuidad menor a US$20,000 por familia, siendo de seis miembros. Se ha estimado en un número de 119,000 familias.
- *Segmento de productores pobres con potencial.* Se caracterizan por poseer un capital neto mayor de US$20,000, pero menor de US$50,000 por familia de 6 miembros. Representan 171,000 familias.
- *Segmento de Productores de Mediana escala.* Se caracteriza por tener un capital neto no menor de US$50,000 ni mayor de US$100,000. Forman un universo de 59,000 familias de 5 miembros.
- *Segmento de productores de mayor escala.* Este grupo esta compuesto por las familias de mayores recursos, tipificándose estas como aquellas que tienen un capital mayor de US$100,000 y acceso al mercado externo, en términos de servicios financieros y de bienes. Está compuesto por 33,000 familias.

Bajo estos criterios las intervenciones que realizan el MAGFOR, DGPSA, INTA, INAFOR e IDR están orientadas especialmente a los siguientes segmentos, y con el fin de alcanzar en cada caso los objetivos que se señalan a continuación.

- **Extremadamente pobres**, con el objetivo de mitigar la falta de acceso a los alimentos y de capitalizarlos para lograr niveles básicos de ingresos que les permitan superar su situación de inseguridad alimentaria y nutricional.
- **Pobres con potencial**, con el objetivo de aumentar significativamente sus ingresos a través del financiamiento de sus negocios, y planes de formación para el empleo, vinculándolos con mercados dinámicos, grandes y rentables.
- **Productores de mediana escala**, con la finalidad de transformar este segmento en un sector empresarial dinámico, articulado con las empresas vinculadas con el mercado mundial, con capacidad de competir con productos de mayor valor agregado.

Es importante anotar que la acción de las instituciones del sector en realidad se extiende a todos los actores en la producción primaria y la transformación, en cuanto a lo que son las normas que propicien su motivación, la formación de alianzas para la participación en conglomerados e inversiones y lograr la creciente competitividad en forma duradera.

2.5.2 Zonificación territorial

El Ministerio Agropecuario y Forestal conjuntamente con las otras instituciones del Sector Público Agropecuario-Forestal y el Sector Privado, fomentará los programas o iniciativas para el desarrollo de la agricultura y actividades afines, a partir de la zonificación del territorio.

Se delimitaron zonas estratégicas de desarrollo para todo el país. Esta zonificación se realizó con el fin de orientar el uso adecuado de los recursos de acuerdo a las condiciones Físico naturales,

[16] Aunque se usa la expresión "productores", se entiende que se incluyen también de asalariados que no se dedican al la actividad productiva y que viven en las fincas o poblados en el medio rural.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

aspectos socioeconómicos, infraestructura en apoyo a la producción, tradición productiva, distribución de la población y la sostenibilidad ambiental.

Se diferenciaron un total de siete zonas: i) zona de reactivación productiva agroindustrial, ii)zona de diversificación y consolidación productiva, iii)zona seca con potencial agropecuario, iv)zona de contención de la frontera agrícola, v)zona de conservación de los recursos naturales y desarrollo forestal, vi)zona seca de transformación productiva y vii)zona especial fronteriza.

Es importante reiterar que para la zonificación del PRORURAL, las propuestas de desarrollo parten de los resultados de la consulta nacional de la EDRP y la alineación y armonización con el PND - O.

- **Descripción de Zonas Estratégicas.**

Zona de reactivación productiva agroindustrial:
Esta zona comprende la planicie de León y Chinandega, Managua, Carazo, Rivas y la parte centro oriental del valle de Sébaco y el valle de Estelí. En esta zona se incluyen también las áreas de manglares del Estero Real. Presenta las mejores condiciones para el desarrollo de actividades agropecuarias intensivas y el desarrollo y fortalecimiento de la agroindustria. Sobre estas zonas se deberán dirigir todas aquellas actividades o proyectos de desarrollo en los que se deseen obtener resultados rápidos. En esta zona se encuentran los mejores suelos del país, buen régimen climático y/o posibilidades de riego y además presenta la mejor dotación de infraestructura en apoyo a la producción agropecuaria. Aquí se localizan las industrias de azúcar, rones, plantas procesadoras de oleaginosas, instalaciones de empaque del banano de exportación y un mediano desarrollo de la ganadería de carne y leche.

Dentro de esta zona, por sus particularidades, se definen claramente cuatro sub zonas: la primera es la sub zona del Estero Real, en la cual se desarrolla una fuerte actividad camaronera. Aquí ya existe buena infraestructura en apoyo a la producción y se encuentra en un sitio estratégico cercano a las vías de comunicación, con acceso a las fronteras de Honduras y El Salvador y con acceso cercano al principal puerto marítimo de Nicaragua, como lo es el puerto de Corinto. La segunda sub zona es la de la planicie de occidente. Esta región históricamente ha sido la de mayor actividad de agricultura intensiva para rubros de exportación de ciclo anual. Se producen oleaginosas como maní, ajonjolí y soya. Además las plantaciones comerciales de Banano, y Caña de azucarera. Existe una actividad importante de la ganadería, de carne y leche. Posee uno de los mejores suelos a nivel nacional y la mejor infraestructura de servicio a la producción.

La tercera sub zona es el Valle de Sébaco: ésta se destaca como reactivación productiva agroindustrial, principalmente por la infraestructura actualmente desarrollada. Se encuentra en una de las zonas mas secas del país, sin embargo sus buenos suelos y la amplia disponibilidad de agua para riego, permiten la explotación intensiva de cultivos anuales.

La cuarta sub zona es la del Pacífico Sur, se caracteriza por la amplia diversificación de los productos agropecuarios. Se encuentra sobre buenos suelos, clima adecuado para la actividad agropecuaria y buena dotación de infraestructura en apoyo a la producción agropecuaria.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Propuestas

De acuerdo a las potencialidades de la zona y las oportunidades de mercado se han identificado en el corto plazo las siguientes actividades productivas: producción de oleaginosas aceiteras (maní, soya, ajonjolí), cultivo de camarón y tilapia, la ganadería bovina, avícola y porcina, la producción de caña de azúcar, ron y alcohol, producción forestal. En esta zona se ha identificado también en el corto plazo, actividades productivas como: la pesca de escamas, langosta y la camaronicultura.

Para esta Zona se propone más diversificación productiva para frutas, hortalizas, arroz y frijol, miel, raíces y tubérculos, musáceas, agroturismo y la realización de actividades no agrícolas.

Zona de Diversificación y consolidación productiva
Comprende territorios de la región Montañosa Central, parcialmente departamentos de Nueva Segovia, Estelí, Madriz, Matagalpa y Jinotega, Boaco, Chontales, Río San Juan y el municipio de Nueva Guinea.

Es una zona con alta capacidad productiva, posee buenos suelos y excelente régimen climático para el desarrollo de actividades productivas agropecuarias y forestales. La accesibilidad a los servicios en apoyo a la producción agropecuaria es menor que en la zona anterior (zona de reactivación), por lo que hay que realizar una mayor inversión en infraestructura para consolidar la zona. Cuenta con una red vial que comunica con todas las cabeceras departamentales y municipales del centro del país. Tiene un bajo nivel de desarrollo en el mantenimiento de caminos secundarios de todo tipo que conectan con los centros de producción.

A pesar de tener buenos suelos, una buena parte de estos se encuentran en pendientes onduladas y quebradas, razón por la cual se deberá tener especial atención en las medidas y obras de conservación de suelos y aguas para las propuestas de desarrollo agropecuaria que se implementen aquí.

Propuestas

En el corto plazo se ha identificado el desarrollo de la ganadería (carne y lácteos), cultivo del café, la producción a gran escala de granos básicos (maíz, frijol y arroz), producción forestal de 1ra y 2da transformación, desarrollo de modelos agrosilvopastoriles, pimienta y especies (chilla, linaza, manzanilla), flores ornamentales y frutas (exóticas, jícaro sabanero, marañón, mango, tamarindo, aguacate, banano, fresa, mora, otras) , tubérculos y hortalizas (Zanahoria, berenjena, otras), Zoocriaderos agro ecoturismo.

Zona seca con potencial agrícola
Se encuentra en la depresión nicaragüense y zona costera del pacifico. Comprende la parte baja de los municipios de Somotillo, Villanueva, Malpaisillo, San Francisco Libre, Tipitapa, los departamentos de Boaco y Chontales y las planicies costeras de Carazo y Rivas.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Esta es una de las zonas mas secas del país, se encuentra en lo que llaman la depresión nicaragüense y la zona costera del Pacífico. Son suelos planos, profundos y arcillosos. A pesar de encontrarse en la zona seca tiene posibilidad de riego con las aguas subterráneas. Con la inclusión del riego estas zonas se convertirían en aptas para el desarrollo de agricultura intensiva y agroindustrial ya que están dotadas en lo general con buena infraestructura para el apoyo de la producción agropecuaria.

Propuestas

Se han identificado en el corto plazo, las siguientes actividades productivas: Ganadería, ganado menor, modelos agrosilvopastoril, frutas (cítricos, aguacate, mango, jícaro), arroz de riego, ajonjolí, variedades de maíz de ciclo corto, sorgo y otras alternativas no agrícolas, ecoturismo y zoocriaderos. En el mediano plazo se identifica la ampliación del desarrollo de la producción de carne y lácteos, la ampliación de la producción de conservas de frutas, la ampliación de la producción de arroz y su agregado y la ampliación del desarrollo de alternativas no agrícolas. En el largo plazo se identifican el desarrollo de la industria artesanal y de la industria de valor agregado de arroz.

Zona seca de transformación productiva.

Comprende territorios secos y montañosos de los municipios de Estelí, Madriz, Nueva Segovia, León, Chinandega, Matagalpa, Jinotega, Managua, Granada, Carazo y Rivas. Junto con la zona anterior (zona seca productiva) son las zonas más secas de Nicaragua, con el agravante de poseer los suelos con menos ventajas para el desarrollo de la actividad agropecuaria. Las altas pendientes de los suelos y la poca cobertura vegetal impiden una buena acumulación de agua en el suelo, lo que provoca que en esta zona se desarrolle una agricultura de incertidumbre. Para esta zona deberán dirigirse proyectos de asistencia social y proyectos de actividades no agrícolas.

Propuestas

En la Zona de Transformación Productiva se han identificado en el corto plazo como actividad productiva la agroforestería, frutas (cítricos, aguacate, mango y otros), alternativas no agrícolas, la regeneración natural del bosque y el agro ecoturismo. De acuerdo a los resultados de la consulta, deberán incluirse proyectos de zoocriaderos, ganado menor y la producción de frijol para las zonas sobre los 300msnm y pequeños huertos con riego artesanal.

Zona de contención de la Frontera Agrícola

Comprende una faja en territorios limítrofes de los municipios de la RAAN y RAAS con el centro del país también en los departamentos de Jinotega y Río San Juan. Esta zona se encuentra en el límite de las masas forestales y en las áreas de amortiguamiento de las áreas protegidas del Atlántico de Nicaragua. PRORURAL dirigirá programas que no fomenten este avance y que permitan la reforestación de la zona. Los suelos en esta región son frágiles y poco profundos y las precipitaciones mayores de 2000 mm anuales. Las propuestas de desarrollo en las áreas de amortiguamiento de las áreas protegidas serán consensuadas con el MARENA.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Propuestas

En esta Zona se propone el desarrollo de modelos agrosilvopastoriles, cultivos permanentes como cacao y frutales, plantaciones forestales de 1ra y 2da transformación, reforestación y manejo forestal, raíces y tubérculos, acuicultura y agro ecoturismo. De los foros de consulta se propone la venta de servicios ambientales y la conservación de los RRNN.

Zona de Conservación de los recursos naturales y desarrollo forestal

Se encuentra mayor parte en la región Atlántica de Nicaragua, sin embargo incluye todo el sistema de áreas protegidas del país, excluyendo el Estero Real. Corresponde a aquellos territorios donde el sector agrícola y rural tiene una connotación menor para el desarrollo, limitando sus contribuciones a la conservación de los ecosistemas y velar por la seguridad alimentaría de la población. Destacan las áreas protegidas, áreas de bosques para la conservación, manglares, humedales y otros. Se trata de las regiones autónomas del Atlántico Norte y Sur (RAAS y RAAN) y la demarcación del mar Caribe.

Propuestas

En general se propone la producción de palma africana y cocoteros, el manejo forestal, la reforestación y la producción forestal de 1ra transformación, los servicios ambientales, la producción de tubérculos y rizomas y la conservación de áreas protegidas y el agro ecoturismo y la pesca.

En especial para la Zona de Amortiguamiento de las dos Reservas de Biosfera, se propone:

BOSAWAS. En el área de amortiguamiento de BOSAWAS (Aprox. 12,500 Ha) se ha venido avanzando con el Programa de Producción Sostenible (sistemas agroforestales, abonos orgánicos, manejo integrado de plagas). Se inició en Bonanza, luego en San José de Bocay y Waslala. Se promueven las especias, el cacao, el café y se inicia la certificación de productos de la reserva en Siuna y Rosita. Hay un Diagnóstico Forestal de Waslala con fines de iniciar un Plan de Ordenamiento Forestal. Se permite la extracción forestal de forma sostenible con planes de manejo pero no se pretende hacer de el una actividad muy atractiva.

En la Zona especial fronteriza del sector del río Coco, el Plan de Ordenamiento Territorial de Waspam apunta el desarrollo de la producción de granos básicos (Arroz, Frijol y Maíz) para exportar dichos productos en el Municipio fronterizo más cercano en Honduras. En el sector al sur del río Waspuc, en suelos de mejores condiciones de textura y fertilidad, se propone el desarrollo de la forestería de latifoliada, la plantación de cultivos perennes, el cultivo del Arroz y de pasturas tecnificadas.

Reserva de Biosfera del Sureste (Río San Juan). Entre SETAB del Sureste y el MAGFOR, existe coincidencia sobre el uso del Área de Transición y Amortiguamiento (sin Áreas Protegidas aproximadamente 10,500 Ha), aunque falta afinar y consensuar con las municipalidades involucradas.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Ambas instituciones han coincidido en: i) La franja costera al lago de Nicaragua (desde San Carlos hasta el sector de Morrito) es una **Zona de Diversificación y Consolidación productiva** donde la ganadería es una de las actividades de mayor potencial y empuje, además se requiere la diversificación con cultivos rentables (cacao, especias, palmito, raíces, tubérculos, frijol negro para exportación) donde las condiciones edáficas lo permita, ii) Al noreste de San Carlos entre la anterior Zona y la **Zona de contención de la frontera** agrícola se propone el desarrollo de sistemas silvopastoriles para una ganadería más sostenible y de transición a las áreas protegidas; en esta Zona de contención también se propone diversificar e intensificar la producción de las parcelas agrícolas en los sistemas agroforestales a promover, iii) En una angosta franja colindante con la Reserva Indio-Maíz, se propone desarrollar plantaciones de cacao y manejo sostenible de los bosques pero la Municipalidad no permitirá la venta de madera rolliza sino que procesada como: muebles, artesanía, puertas, marcos de puertas y ventanas para que el valor agregado sea un ingreso adicional a la población, generando una economía local a partir del recurso y iv) Dentro de las áreas protegidas (**Zona de conservación de recursos naturales y desarrollo forestal**) no se espera el desarrollo forestal, solo el uso de la madera de los árboles que mueran naturalmente y si el resultado de las investigaciones lo indican, se permitirá la extracción de productos forestales no maderables (aceites naturales, fibras varias, plantas medicinales, ornamentales, carne de animales silvestres, pieles, etc.).

Zonas Especiales Fronteriza

Se trata de las zonas que limitan con Honduras en el Norte y Costa Rica en el Sur de país, en donde existen un buen número de asentamientos humanos. Se incluyen aquí fajas fronterizas en el departamento de Chinandega en Somotillo y los Santos, la faja de Cárdenas en el departamento de Rivas, Zona fronteriza del municipio de San Carlos, faja fronteriza del departamento de Nueva Segovia y del municipio de Waspán.

Estas zonas son económica y socialmente vulnerables y a la vez estratégicas no sólo desde el punto de vista geopolítico sino también desde la perspectiva económica.

Propuestas

Zona norte

En el corto plazo se ha identificado cultivo de: especies, café, manejo forestal, reforestación y producción forestal de 1ra transformación, servicios ambientales, agroecoturismo, la pesca y acuicultura y alternativas no agrícolas.

Zona sur

En el corto plazo se ha identificado cultivo de: especies, café, arroz, frijol, plátano, manejo forestal, reforestación y producción forestal de primera transformación, servicios ambientales, agroecoturismo, la pesca y acuicultura y alternativas no agrícolas.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

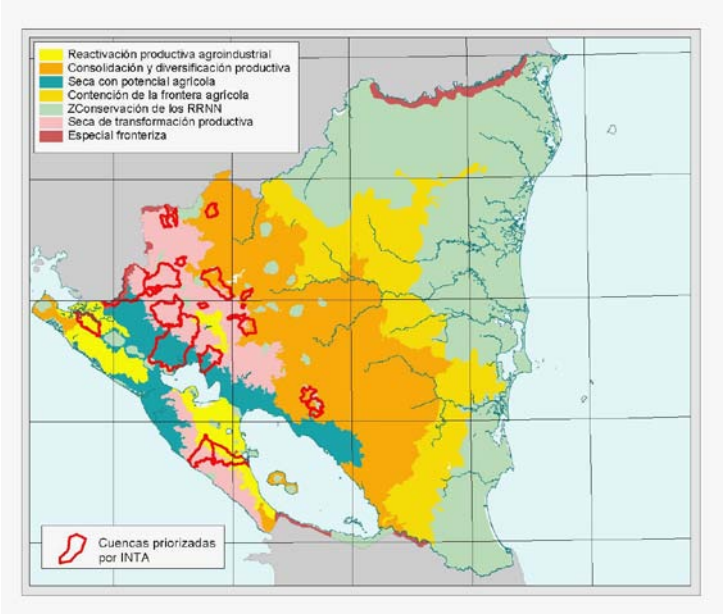
En la **Zona especial fronteriza** de la Reserva Natural Los Guatuzos**,** el Plan de Manejo (aún no aprobado por el MARENA) propone permitir las siguientes actividades:

1. Actividades ecoturísticas y agroturísticas.
2. La implementación de sistemas de producción amigables con el ambiente (producción orgánica, prácticas adecuadas de uso del suelo, sistemas productivos mixtos).
3. La implementación de sistemas agroforestales y silvopastoriles.
4. Establecimiento de plantaciones forestales de especies nativas con fines comerciales previo registro de las iniciativas por parte de INAFOR.
5. Manejo de la vida silvestre (zoocriaderos) bajo aprobación previa del MARENA.
6. Establecimiento de Monocultivos perennes y semiperennes, previa aprobación de las autoridades correspondientes, en coordinación con la municipalidad.
7. El uso de insumos para la agricultura será establecido de común acuerdo entre MAGFOR y MARENA para plantaciones industriales y comerciales.

- **La intervención a nivel de cuencas**

La elaboración de estrategias, programas y proyectos tendrán como base a las zonas de desarrollo, definidas en la Estrategia de Desarrollo Agropecuario y Forestal Sostenible. Estas estrategias, programas y proyectos se realizaran bajo el enfoque participativo y sostenibilidad social y ambiental.

Dentro de este contexto, se pretende realizar las intervenciones tomando en cuenta el enfoque de cuencas. El MAGFOR realizara una caracterización y valoración territorial a nivel de sub cuencas hidrográficas con el fin de obtener una categorización de estas que permita priorizar las intervenciones del sector agropecuario y forestal. El INTA ya inicio la programación de sus actividades en el territorio a con enfoque de cuencas hidrográficas. Se priorizaron un total de veintidós microcuencas. Entre los criterios de mayor peso utilizados por el INTA se encuentran: la pobreza rural, falta de agua y predominancia de pequeños productores. Las microcuencas priorizadas por INTA en su mayoría se encuentran en la zona seca con potencial agrícola y la zona seca de transformación productiva. Para definir sus intervenciones en estas microcuencas el INTA toma en cuenta los lineamientos de políticas y estrategias elaborados por el MAGFOR.



Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Las cuencas priorizadas por el INTA podrán irse ajustando en función de los criterios que serán definidos de forma consensuada con las principales entidades del gobierno que intervienen en el sector agropecuario y forestal. Se involucrarán en esta tarea al instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA), Instituto Nicaragüense de Desarrollo Rural (IDR). Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA), Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER), Universidad Nacional Agraria (UNA) y el Ministerio Agropecuario y Forestal.

Se iniciará el dialogo para lograr consenso, entre las entidades para ser parte del estudio, y lograr definir la metodología, los criterios de clasificación y priorización de las sub-cuencas a nivel nacional. Posteriormente el MAGFOR, con ayuda de la base de datos que posee, ejecutará la metodología consensuada y generará los resultados esperados. Estos resultados deberán ser publicados posteriormente para ser utilizados de forma que estimen conveniente las diferentes unidades de planificación de las entidades, públicas o privadas, que intervienen en el sector rural productivo.

- **Áreas de trabajo en los territorios**

Las grandes áreas de trabajo en los territorios destinadas a fortalecer al sector productivo en el marco de PND-O/PRORURAL, agrupadas por tema serán[17]:

- Mejoramiento del *clima de inversiones en áreas rurales*, simplificando y agilizando el marco regulatorio, fortalecimiento de los derechos de propiedad y resolución de los conflictos de tierra, aprovechando las oportunidades de los acuerdos de libre comercio para el aumento de las exportaciones y atracción de inversión extranjera directa, reduciendo los costos de transacción con la ampliación de la infraestructura productiva (carreteras, caminos, energía, electrificación y comunicación) y una mayor neutralidad fiscal.

- *Desarrollo de la capacidad productiva en el área rural como conductores del crecimiento* y su eslabonamiento con los centros urbanos que estimulen y fortalezcan el desarrollo empresarial de la micro, pequeña y mediana empresa, con mayor acceso a servicios financieros, promoviendo el desarrollo tecnológico y la educación, servicios de mercado, diversificando y aumentando la producción sostenible de bienes agroalimentarios inocuos, de mayor valor agregado, a bajos costos y con calidad para el mercado. Para el desarrollo rural se han clasificado a los productores en cuatro estratos, para los cuales, se proponen acciones específicas, a cada uno de los grupos identificados y uno de estos grupos son los pobres rurales.

- *Apoyo a los pobres rurales y grupos vulnerables* mejorando las condiciones de vida en la seguridad alimentaria de los productores rurales pobres, creando y fortaleciendo los mecanismos de acceso a los alimentos y a un empleo de calidad, fomento a la reducción del trabajo infantil rural.

- *Protección ambiental y explotación sostenible de los recursos naturales*, conteniendo los procesos de deforestación y deterioro de los recursos naturales, así como reduciendo los niveles de contaminación ambiental y de crecimiento desordenado de los núcleos poblacionales.

[17] Ibid, p. 14

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

2.5.3 Conglomerados y Cadenas productivas

El PND-O ha priorizado un grupo de conglomerados que deben recibir atención especial dado que se considera que el país tiene ventaja comparativa y que su desarrollo permitirá aumentar la productividad y desarrollar territorios con potencial económico. Entre los beneficios de este lineamiento se destacan: i) vinculación de todos los sectores locales, productores, procesadores y proveedores de servicios; ii) aprovechamiento de a apertura de mercados con bienes y servicios de mejor calidad, y iii) reducción de costos de implementación de las políticas y acciones de gobierno.

Sin dejar de reconocer el mérito de tal propuesta, el PRORURAL considera que es necesario tomar en cuenta todas las cadenas productivas, aún cuando algunos de ellos pudiesen ahora no ser competitivos y otros que se producen en muy pequeña escala, pero que tienen potencial.

Al respecto no se trata de que el Gobierno decida que se debe producir. Esto lo deben hacer las organizaciones del sector privado y los productores. Lo que si debe hacer el Gobierno es informar sobre las condiciones de los mercados, las disponibilidades de tecnología y apoyar con los servicios necesarios para mejorar la competitividad.

Los criterios para la diferenciación de Cadenas, se refieren a la contribución de los objetivos de desarrollo expresados en el PND-O. Estos incluyen:

- Ingresos de los pequeños productores, generación de empleo e ingresos para los asalariados,
- Efectos multiplicadores en la economía rural,
- Generación de divisas, y
- Contribución a la seguridad alimentaria.

Tomando en cuenta que los productos agropecuarios y forestales, la agroindustria y otras actividades que se desarrollan en el medio rural, contribuyen en forma diferenciada a estos objetivos, pero que hay un compromiso político de alcanzarlos en forma equitativa, se han diferenciado seis grupos de productos:

- Granos básicos y oleaginosas: maíz, frijol, arroz, sorgo, maní, ajonjolí, soya y palma africana
- Ganadería de carne y leche, avicultura y porcicultura.
- Tradicionales de exportación con bajo valor agregado; azúcar, banano, café,
- Actuales y potenciales productos de exportación con alto valor agregado: puros, plátano, cacao y otros
- Frutas y hortalizas: todas, para el mercado interno y externo.
- Sistemas productivos forestales sostenibles.
- Otras acciones vinculadas al desarrollo rural productivo: Agroturismo, ecoturismo y servicios ambientales los cuales representan un importante potencial, a ser desarrolladas con otras instituciones y organizaciones del sector privado.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

En todos los casos se incluyen a la agroindustria relacionada, pues con mayor o menor procesamiento casi todos los productos requieren pasar por esa transición (o solo selección y empaque) para estar disponibles para los consumidores.

En realidad esta agregación por grupos de productos es una aproximación, pues en la práctica las condiciones de la producción, niveles tecnológicos, procesos de transformación, mercados de destino son diferentes en cada producto. Y por lo tanto puede esperase que su producción contribuya en forma diferenciada a los objetivos de desarrollo antes referidos.

2.6. PRINCIPIOS, OBJETIVOS Y METAS DEL PRORURAL

2.6.1. Principios del PRORURAL

Los principios operativos del PRORURAL son los siguientes:

- *Plazos:* El desarrollo rural sostenible es un proceso de largo plazo e involucra integrar las iniciativas de desarrollo rural local con las políticas macroeconómicas y sectoriales, para lograr mayor impacto.
- *Particularidad territorial y participación:* Las iniciativas de transformaciones productivas rurales deberán: (i) impulsarse a partir del potencial de los territorios; (ii) ser identificadas con los actores locales en el contexto de su realidad social y cultural, tomando en cuenta los roles por género; y (iii) complementar el desarrollo local impulsado por los gobiernos locales.
- *Multifuncionalidad:* Tomar en cuenta que el territorio rural juega diversas funciones: producción alimentaria, base de la variedad cultural y étnica de la población rural del país, soporte del equilibrio ecológico, recursos naturales estratégicos, de la provisión de servicios ambientales, paisajes y actividades recreativas para el país,
- *Planificación participativa y descentralizada:* La planificación de las intervenciones deberán realizarse desde los territorios tomando en cuenta los derechos y responsabilidades de los actores públicos y privados y sus necesidades de coordinarse, organizarse y asociarse.
- *Igualdad de oportunidades en el acceso a bienes y servicios por parte de la población rural (hombres, mujeres, grupos étnicos)*: todos y todas los/as miembros de las familias productoras rurales tienen derecho a la igualdad de oportunidades en el acceso a educación, servicios tecnológicos (públicos o privados), propiedad sobre la tierra.

2.6.2 Objetivos del PRORURAL[18]

2.6.2.1 Objetivo de desarrollo

La producción de bienes y servicios del sector rural productivo[19] han aumentado, tiene mayor productividad, es más competitiva y ambientalmente sostenible, participa más en mercados internos y externos y genera mayores ingresos para más gente.

[18] Ver anexo 1 para el Marco Lógico resumido del PRORURAL
[19] Sector rural productivo incluye: agricultura, pecuario, forestal, acuacultura, actividades no agrícolas y actividades afines.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

2.6.2.2 Objetivos específicos

1. Desarrollo sostenible del sector forestal propiciando el manejo adecuado de bosques naturales, plantaciones y sistemas agroforestales.

2. Incremento de la capitalización de los activos físicos y financieros de las familias y agronegocios rurales, promoviendo el uso de tecnologías limpias y ambientalmente sostenibles.
3. Acelerar los procesos de innovación tecnológica (investigación, asistencia técnica, educación) a lo largo de las cadenas y aglomerados agroproductivos priorizados por el PND-O en los territorios rurales.
4. Cumplimiento de estándares internacionales relacionados a la inocuidad y sanidad de los alimentos.
5. Ampliación y rehabilitación de la infraestructura básica para la producción de bienes y servicios del sector rural, en función de la demanda expresada por los grupos pobladores de los territorios con mayores potencialidades.
6. Modernización y fortalecimiento institucional del sector público agropecuario y forestal y de su interrelación con el sector privado.
7. Formulación y gestión de la política y estrategia de desarrollo rural productivo sostenible y coordinación de la implementación de los planes estratégicos y operativos de las instituciones del SPAR.

2.6.2.3 Objetivos transversales

1. Mayor vinculación horizontal y vertical (agro industrialización y aglomeración) de las actividades económicas agroproductivas en los diversos territorios rurales
2. Concertación de la gestión de la política de tierras.
3. Reducción de vulnerabilidad ambiental ocasionada por el uso inadecuado de los recursos naturales y las formas de implementación de los sistemas de producción.
4. Diversificación de los mercados externos y modernización e incremento de la competitividad de los mercados nacionales de bienes, servicios e insumos relacionados a la agroproducción rural
5. Incremento del acceso y control de mujeres a recursos y servicios agropecuarios.
6. Promoción de la asociatividad y la participación de los productores/as del sector agropecuario y forestal en sus propias organizaciones a nivel local y nacional.
7. Contribución a la reducción de la inseguridad alimentaria y nutricional de la población rural, con énfasis en los grupos vulnerables.
8. Promoción del desarrollo de los mercados financieros rurales incrementando, abaratando y facilitando el acceso de la agroproducción a la oferta crediticia

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Un aspecto que si bien no se aborda de forma transversal en la propuesta PRORURAL como es el trabajo infantil[20], se considera como una política de nación y como tal se incorpora a las políticas individuales de cada una de las instituciones que conforman el SPAR y resto de instituciones publicas del Gobierno, asumida directamente por el Ministerio del Trabajo.

Nicaragua ha ratificado convenios internacionales sobre el Trabajo Infantil, tales como: i) Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, ratificada en Nov. 1990; ii) Convenio 138 "Sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo", ratificado en 1981, iii) Convenio 182 "Sobre las Peores Formas de Trabajo infantil", ratificado en Nov.2001.

La Constitución Política de Nicaragua referida al Trabajo Infantil señala lo siguiente: En el artículo 71, artículo 84, numeral 2, - Código del Trabajo. Título VI. Artículos del 131 al 137. • Código de la Niñez y Adolescencia. Libro Primero. Capítulo II. Artículo 26. Capítulo III. Artículo 43. Libro Segundo. Capítulo I artículo 72. Capítulo II. Artículo 73 y 74, 75. • Política Pública contra la ESC de niños, niñas y adolescentes • Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley 287)

Las implementación del PRORURAL fortalece las acciones estratégicas que en la atención al problema del trabajo infantil en el sector agrícola se han definido en el programa IPEC [21] ya que contribuirá mediante sus acciones, a la reinserción en el sistema educativo y refuerzo escolar de los niños y niñas, que participan directa o indirectamente en labores de aplicación de herbicidas y pesticidas tóxicos y están expuestos a largas jornadas a la intemperie, soportando las inclemencias del tiempo, sufriendo las picaduras de insectos, cortes y dolores lumbares.

Acciones de Estratégicas del IPEC:

- Motivar a los actores sociales para crear una alianza institucional que defina acciones para combatir el trabajo infantil.
- Realizar un análisis de situación para conocer las características del problema
- Alentar la creación de políticas nacionales; reforzar las organizaciones existentes y crear mecanismos institucionales para trabajar sobre el tema; sensibilizar sobre el problema; promover y aplicar una legislación protectora; llevar a cabo programas de acción directa y hacer extensivas las experiencias que resulten exitosas.

2.6.3 Metas e indicadores del PRORURAL

En función de los retos que presenta el desarrollo rural productivo, en el PRORURAL se fijan dos grandes metas que se ligan a las metas nacionales del PND-O y que se propone alcanzar en la ejecución de los componentes que se integran al Programa:

[20] Trabajo infantil, es toda actividad, que implica la participación de los niños/as cualquiera que sea su condición laboral (asalariado, independiente, trabajo familiar no remunerado) o la prestación de servicios, que les impidan el acceso, rendimiento y permanencia en la educación, se realicen en ambientes peligrosos, produzcan efectos negativos inmediatos o futuros, o se lleven a cabo en condiciones que afecten el desarrollo psicológico, físico, moral o social de los niños

[21] Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil en América Central (IPEC)

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

- un crecimiento promedio anual durante el periodo 2005/2009 del 6.24% del Valor Bruto de Producción[22] y
- un aumento del 100% en el valor de las exportaciones agropecuarias y forestales en los cinco años de programa[23].

Desde luego que el logro de estas metas dependerán mucho de las acciones a desarrollar y que son parte de los componentes del PRORURAL, los cuales se discuten en el capítulo 3. Sin embargo, tal como se expuso en la sección sobre factores condicionantes, el logro de las metas dependerá mucho de la puesta en marcha de las políticas que crearán las condiciones del entorno favorable y aquellas que en el campo de la salud y la educación mejoran las condiciones de vida y capacidades de la población rural.
Por otro lado, siendo el país altamente expuesto a desastres naturales, debe preverse que de ocurrir estas condiciones, el logro pleno de las metas que se ha trazado el PRORURAL, puede no ser factible. Esta observación es altamente relevante por cuanto ante la difícil situación de escasez de recursos, el país aun no asume a plenitud las medidas de seguros de cosecha u otros medios de manejo de las inestabilidades en la producción y de los ingresos de los productores.

Los principales indicadores del Programa son:

1. Entre 2005 y 2009, el Valor Bruto de la Producción del sector crece en promedio al menos del 6.24% anuales, en términos reales.
2. Entre 2005 a 2009, el empleo en el sector agroproductivo crece por lo menos tasas iguales al de los demás sectores.
3. Entre 2005 y 2009, la productividad de los principales rubros agropecuarios ha crecido en al menos 1%.
4. Entre 2005 y 2009, la tasa de crecimiento promedio anual de ingresos reales agroproductivos es de al menos 3%, por ambos sexos.
5. Entre 2005 y 2009, la tasa de crecimiento de exportaciones agroproductivas es del 100%.
6. Entre 2005 y 2009 la relación entre la venta y la producción de maíz y frijol, ha crecido en 5 puntos porcentuales.
7. Entre 2005 y 2009 los saldos de la balanza comercial de hortalizas y frijol se han mejorado en un 50%
8. Se cumplen en 80% los indicadores ambientales de los componentes de PRORURAL.
9. La frecuencia de quemas agrícolas e incendios forestales por ecosistemas (agrícolas y forestales) se ha reducido en un 20% en el 2007, 30% en el 2008 y 50% en el 2009

2.6.4 La articulación intersectorial: Agricultura - Forestal

Uno de los aspectos centrales para impulsar el desarrollo rural del país es superar la dicotomía entre las actividades agrícolas, ganadera, acuícola y forestal, las cuales se tratan en una forma aislada. En la práctica las cuatro comparten el territorio, y se desarrollan en alta complementariedad. Más ahora y en el futuro inmediato es indispensable tratarlas en función a sus relaciones sinérgicas. Un enfoque más integrado superará la tradicional separación de estos

[22] La metodología de cálculo se expone en anexo al documento del Programa.
[23] Matriz de Fomento de las Exportaciones - MIFIC

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

sub-sectores, lo cual ha causado la no complementariedad de funciones entre instancias del sector público y ha contribuido a obtener pocos resultados de desarrollo. Las razones para este esfuerzo integral son varias y vale la pena destacarlas:

- La agricultura y la ganadería se irán haciendo cada vez más intensivas, pero al mismo tiempo conscientes con la calidad ambiental, y cederán tierras para la cobertura boscosa en las propias fincas.
- El bosque y los sistemas silvopastoriles desempeñaran un papel cada vez más importante en la prestación de servicios ambientales.
- El agroturismo, el ecoturismo y la producción de productos de las fincas (incluyendo los derivados de la madera) harán un aporte creciente a los ingresos de las familias.

Con esta visión es imprescindible el tratamiento de estos componentes del medio rural en forma articulada, especialmente considerando el gran potencial que tiene el país para ello[24].

Inicio

3. AREAS DE INTERVENCION, COMPONENTES E INSTRUMENTOS DE TRABAJO DEL PRORURAL

A manera de introducción es importante recordar tres consideraciones:

- El PRORURAL reúne el conjunto de acciones estratégicas del Estado para fomentar y apoyar el desarrollo de la agricultura y actividades afines, como una de las formas más efectivas de contribuir al desarrollo rural sostenible.
- Las medidas de política del PRORURAL son de responsabilidad especialmente del MAGFOR y las otras instituciones del sector, pero requieren aportes de otras instituciones del Estado.
- En las áreas de política que se presentan a continuación, hay una responsabilidad central del Estado, pero es indispensable la participación de actores privados (organizaciones gremiales, entidades locales y empresas agroindustriales y de servicios) en la instrumentación de las medidas.
-

i) Áreas de Intervención.

Las áreas de intervención del PRORURAL se enlistan en el Cuadro 1 en función de las políticas públicas. Este mismo cuadro refleja las interrelaciones entre las áreas de intervención del PRORURAL que se traducen en Componentes y las Instituciones involucradas en su implementación. [25]

Cuadro 1.- Areas de intervencion, Objetivos, Componentes e Instituciones participantes

[24] Esto tiene implicaciones para la organización institucional, lo cual se discute más adelante.
[25] Ver anexo #1 Marco Lógico

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Componentes Áreas de Intervención	Objetivos Específicos	Instituciones del sector	Otras Instituciones
1. Innovación Tecnológica	**Acelerar los procesos de innovación tecnológica amigable con el ambiente (investigación, asistencia técnica, educación) a lo largo de las cadenas y aglomerados agroproductivos priorizados por el PND-O en los territorios rurales.**	INTA FUNICA INAFOR	CONICYT, FUNDACIONES y ASOCIACIONES DE PRODUCTORES
2. Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Agroalimentaria	**Cumplimiento de estándares internacionales relacionados a la inocuidad y sanidad de los alimentos.**	DGPSA, MAGFOR	MINSA
3. Desarrollo Forestal sostenible	**Desarrollo sostenible del sector forestal propiciando el manejo adecuado de bosques naturales, plantaciones y sistemas agroforestales.**	INAFOR, MAGFOR	MARENA
4. Servicios de Apoyo a la Producción.	**Incremento de la capitalización de los activos físicos y financieros de las familias y agronegocios rurales promoviendo el uso de tecnologías limpias y ambientalmente sostenibles.**	IDR	MHCP, BCN, FNI, FCR
5. Inversiones en Infraestructura	**Ampliación y rehabilitación de la infraestructura básica para las actividades agroproductivas en función de la demanda expresada por los grupos pobladores de los territorios con mayores potencialidades.**	IDR	FISE, MTI, ALCALDIAS, INIFOM
6. Modernización y Fortalecimiento Institucional	**Modernización y fortalecimiento institucional del sector público agropecuario y forestal y de su interrelación con el sector privado**	MAGFOR, IDR, INAFOR, INTA	MIFIC, SECEP, MARENA
7. Política y Estrategias Agropecuarias - Forestales	**Formulación y gestión de la política y estrategia de desarrollo rural productivo sostenible y coordinación de la implementación de los planes estratégicos y operativos de las**	MAGFOR, IDR, INAFOR, INTA	MHCP-AN-SECEP-MIFIC

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Componentes Áreas de Intervención	Objetivos Específicos	Instituciones del sector	Otras Instituciones
	instituciones del SPAR.		

Otras áreas de intervención corresponden a los Objetivos Transversales del Programa y son los siguientes: 1. Desarrollo de conglomerados 2. Tierra 3. Comunidades Indígenas 4. Comercio Agropecuario y Forestal 5. Enfoque de Género 6. Asociatividad y Organización Gremial y 7. Seguridad Alimentaria. [26]. Estos objetivos se amplían en el Capítulo 3 de áreas de intervención y componentes del PRORURAL.

ii) Los Componentes del PRORURAL.

En cada uno de las áreas de intervención del PRORURAL que se presentan a continuación, se define la naturaleza de la situación que se confronta, las orientaciones, los objetivos, las metas y la estrategia para la respuesta institucional.

3.1 Innovación Tecnológica

Situación actual

El crecimiento de la producción agrícola en las últimas décadas obedece más al aumento del área cosechada, que a un incremento en los índices de productividad. En el sector, persiste la brecha tecnológica con relación a los países del istmo y extra regional. Además al interior de cada sub-sector (o cadena) hay importantes diferencias en productividad, calidad de productos, costos de producción y márgenes de utilidad.

El proceso de cambio técnico y de adopción de nuevas tecnologías por la gran mayoría de los productores rurales agrícolas y no agrícolas, especialmente de los pequeños y medianos productores (PMP), es relativamente lento y no lo suficientemente diferenciado según los roles de género de cada miembro de las familias rurales, la agenda de investigación es poco efectiva y los servicios de extensión agrícola del Estado tienen una baja cobertura (15%) y son dispersos y los niveles educativos de los productores son bajos y limitan la interlocución con los proveedores de servicios. Los servicios de capacitación agrícola, de promoción de negocios y otros que favorecen la innovación no son sistemáticos, ni continuos.

El Sector Público Rural productivo interviene desordenadamente en los procesos de innovación tecnológica y mercados de servicios tecnológicos e insumos agrícolas. Existen brechas disfuncionales entre los procesos de investigación, asistencia técnica y educación. Por otro lado existen experiencias exitosas de innovación tecnológica y alianzas público - privadas que han generado lecciones importantes y que es preciso valorar y difundir.

[26] Ver anexo #1 Marco Lógico Objetivos transversales

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Orientación

El Gobierno abordará los problemas tecnológicos del sector agropecuario y forestal buscando un desarrollo estratégico gradual y complementario, sincronizando los procesos de investigación, extensión-asistencia técnica y educación técnica agrícola en el contexto del SINTAR, hará un esfuerzo importante para construir una relación más fructífera con las organizaciones del sector privado y fomentará iniciativas privadas de inversión en la generación y difusión de innovaciones tecnológicas.

El Gobierno reconoce al INTA, como la institución rectora de los procesos de generación y transferencia de tecnologías agropecuarias y forestales, indispensables para las transformaciones productivas; el INTA, de manera conjunta con todos las organizaciones del SINTAR, trabajará en los siguientes ámbitos: i). *Investigación agrícola:* para generar tecnologías que contribuyan a dar repuestas a la conformación de los conglomerados y cadenas productivas de manera efectiva, ii) *Extensión y Asistencia técnica:* para el desarrollo de los mercados de servicios tecnológicos públicos y privados, dirigidos a fortalecer los sectores productivos, agro negocios y conglomerados. iii) *Educación técnica agrícola:* para promover el vinculo de la estrategia nacional de educación agrícola, con los sistemas de investigación y extensión agropecuario y forestal; iv) *Sistema de Innovación Tecnológico Agrícola Rural:* Para responder a las estrategias de las instituciones del sistema, vinculando sistemáticamente la investigación, extensión técnica y educación agrícola.

Objetivo

La aceleración de la innovación tecnológica amigable con el ambiente (investigación, asistencia técnica, ecuación) de productos, procesos productivos y de agregación de valor y de esquemas organizacionales y empresariales, a lo largo de las cadena productivas agropecuarias y forestal, de parte de los productores rurales (hombres y mujeres) relacionadas directamente con la agro producción, de tal manera que puedan responder sosteniblemente a las exigencias de los mercados, así como a sus propias necesidades de seguridad alimentaria.

Meta e indicadores

La meta nacional se concentra en atender las demandas tecnológicas de al menos 100 mil productores (hombres y mujeres) que se desempeñan en actividades agrícolas, pecuarias y forestales, quienes, están dentro de un proceso de innovación tecnológica sostenible, atendidos a través de las instituciones del INTA, INAFOR, IDR y FUNICA.

INTA atenderá a 53.000 mil productores(as) agropecuarios, de los cuales 28.000 están ubicados en 21 microcuencas y en las zonas de la reserva de la biosfera de Bosawás, 10.000 a través de alianzas con otros agentes de asistencia técnica y 15.000 con la asistencia técnica privada cofinanciada. El Fondo de Asistencia Técnica (FAT) administrado por FUNICA en la zona actual, zonas de convergencias y nuevas zonas a ser agregadas de extrema pobreza, atenderá a 15,200 productores(as). A través del INAFOR, se asistirá a 3,000 productores (as) en forestería comunitaria (Productores-as y comunidades indígenas) implementado sistemas agroforestales y desarrollando técnicas de aprovechamiento sostenible del bosque y reconversión técnica forestal. El IDR facilitará la cobertura restante a través de la contratación de empresas privadas. Además

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

se espera que un porcentaje creciente de organizaciones gremiales y empresas privadas se dediquen en forma más significativa a la generación de tecnología y a participar en los procesos de innovación.

Los principales indicadores del Componente son:

- Al menos el 80% de actores relevantes al 2009 (productores-as, ONG´s, proveedores de servicios y negocios relacionados al sector) expresan satisfacción con los servicios recibidos.
- A finales de 2009, el 80% de los productores(as) atendidos por INTA y FAT adoptan al menos 2 nuevas técnicas.

Estrategia

La generación de tecnologías dirigidas a: (i) Conglomerados y las cadenas de productos agropecuarios y forestales actuales y emergentes, (ii) el manejo postcosecha, la transformación y comercialización agrícola, (iii) la reducción de la inseguridad alimentaria y (iv) la sostenibilidad ambiental.

El BM continuará apoyando financieramente las actividades que desarrollan el INTA e INAFOR, mientras que FUNICA recibirá el apoyo del FIDA y otros donantes, en el marco de innovación tecnológica. En el caso del INTA se atenderá: i) El desarrollo de la investigación, ii) Los servicios de extensión tecnológica, iii) La producción de semilla, iv) El desarrollo de los mercados y asistencia técnica post cosecha; v) La certificación, entrenamiento y diseminación, así como vi) la planificación, monitoreo y evaluación. En el INAFOR (ver Componente de Desarrollo Forestal) se tomará en consideración i) La rehabilitación del centro de mejoramiento genético y Banco de Semillas forestales y ii) La transferencia de tecnología para la producción forestal. FUNICA administrara los Fondos Competitivos de Asistencia Técnica (FAT) y el FAITAN, e implementará el instrumento de desarrollo de mercado de tecnología, complementarias al accionar del INTA.

Para lograr esto, el INTA, INAFOR, FUNICA y otros actores del sistema, implementarán una agenda nacional de investigación básica y estratégica, de validación tecnológica agrícola, para generar tecnologías de calidad, como bienes público y semi-público, que satisfagan las demandas de los productores rurales extremadamente pobres, pobres con potencial y productores de mediana escala, considerando las condiciones agro ecológicas, socioeconómicas, culturales y étnicas. Para su logro, se fortalecerá la capacidad de investigación de los actores públicos y privados, y se promoverán alianzas estratégicas con organismos internacionales, para la co-ejecución proyectos de investigación a través del INTA, o mediante el uso de fondos competitivos, a ser ejecutados por instituciones de alta experiencia. Con este mecanismo, se pretende incentivar al sector privado, para que coloque sus recursos que destina a investigación y desarrollo (I &D) bajo este mismos esquema.

Se aumentará la cobertura de los servicios de asistencia técnica diversificada y extensión, para tales fines se promoverán las diferentes modalidades y modelos de servicios de extensión y asistencia técnica (Privada Cofinanciada, Pública y FAT) para los productores agropecuarios y

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

forestal del sector rural considerando a los extremadamente pobres, pobres con potencial y productores de mediana escala, promoviéndose el acceso equitativo. El estado brindará servicios públicos gratuitos solamente a los productores, y co-financiará la demanda de los otros productores con potencial.

En los servicios de extensión el INTA, atenderá a los productores a través de dos tipos de servicios, a) La Asistencia Técnica Pública, con un tendido de 20 oficinas de extensión y 140 extensionistas atendiendo en 21 microcuencas y las Regiones Autónomas Atlánticas Nortes y Sur (RAAN Y RAAS), b) La Asistencia Técnica Privada cofinanciada, se concentrará en los principales conglomerados carne-lácteos, café, oleaginosas, hortalizas y granos básicos definidos en la estrategia rural productiva (PND-O) en 20 municipios del país. Este servicio será proporcionado por extensionistas contratados por empresas privadas de asistencia técnica, mediante un modelo cofinanciado donde el productor aporta el 40% del costo del servicio y el estado el 60 por ciento.

Para la realización y optimización de ambos tipos de servicios, el INTA, establecerá alianzas estratégicas con otros agentes presentes en los territorios para promover la coordinación interinstitucional, la actualización de conocimientos técnicos, la difusión de tecnologías y el mejoramiento del servicio de asistencia técnica.

El Fondo de Asistencia Técnica (FAT) administrado por FUNICA, (En la zona actual, zona de convergencia de PRODESEC y nuevas zonas caracterizadas por la pobreza), se atenderá a 15.2 miles de productores en los municipios de León, Chinandega, norte de Managua; y municipios de los departamentos de Nueva Segovia, Madriz y Estelí, y del centro sur de Nicaragua.

El FAT se ajustará al nuevo marco de políticas sectoriales expresado en PRORURAL, al igual que sus objetivos e indicadores, orientados a mejorar la competitividad, asociatividad y acceso a mercados, de los pequeños y medianos productores pobres. La estrategia se ajustará para atender la heterogeneidad de productores, fortalecer sinergias y atender distintos tipos de usuarios y territorios, incluyendo la expansión a otros municipios de la región. Para alcanzar una mayor capacidad del cumplimiento de los objetivos. De tal manera FUNICA y MAGFOR, simplificarán los procedimientos e instrumentos que mejoren el acceso a los recursos y el manejo de fondos de parte de las organizaciones de usuarios, considerando los siguientes principios: i) Que se contribuya a la reducción la pobreza, fortalecimiento de la competitividad del sector agropecuario y mejoren las condiciones para la inversión privada; ii) Que incentiven la competitividad de la producción rural, el acceso a mercados internos y externos, faciliten el acceso de los pequeños y medianos productores rurales a activos y servicios; la coordinación entre distintos actores de las cadenas de agregación de valor, y la innovación de productos y procesos productivos.

Igualmente que el INTA, el FAT facilitará la participación de hombres y mujeres rurales, en los procesos educativos en el marco de una estrategia nacional, a través de talleres, campañas, días de campo, giras y otras actividades. Asimismo se implementarán programas de capacitación a extensionistas y líderes rurales, para promover los vínculos entre los actores públicos y privados, en la investigación, asistencia técnica/extensión en los territorios.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Desarrollo de Mercado de Tecnología (MT), que es un nuevo instrumento de intervención que implementará FUNICA con el apoyo técnico y financiero de COSUDE, cuya finalidad es el desarrollo de los mercados de tecnologías promisorias con mecanismo de mercado, facilitando de ésta manera el acceso y la utilización de las tecnologías desarrolladas en los últimos años en Nicaragua. El mecanismo se centrará en cadenas agroalimentarias priorizadas en el país, articulando a los proveedores de las tecnologías con los usuarios de las mismas, abriendo un espacio para que el sector privado promueva el desarrollo tecnológico. Se ha previsto además dentro de la iniciativa incidir sobre la oferta y la demanda tratando de no ejercer alguna incidencia en la transacción.

El Fondo de Apoyo a la Investigación Agropecuaria y Forestal (FAITAN), ha sido implementado por FUNICA en el PTA I dentro del componente Fondos Competitivos. Con la experiencia obtenida durante la primera fase de ejecución del FAITAN y las lecciones aprendidas, el fondo focalizará sus acciones hacia brechas tecnológicas que afecten la capacidad de competir en los mercados nacionales e internacionales los bienes y servicios producidos por pequeños y medianos productores y microempresarios en cadenas agroaliamentaria de importancia nacional, complementando de ésta manera el accionar del INTA en éste aspecto. El apoyo que el FAITAN proveerá a sus usuarios estará asociado la búsqueda de nuevos productos, procesos, reducción de costos, barreras no arancelarias y productividad del trabajo, estos resultados permitirán a los usuarios de las tecnologías disponer de opciones tecnológicas para enfrentar las oportunidades derivados de los tratados de libre comercio (TLC). Como apoyo al sistema nacional de innovación, el FAITAN fortalecerá las capacidades de las instituciones nacionales para el desarrollo de innovaciones en temáticas de importancia para el país. Los instrumentos a utilizar para la consecución de los resultados esperados, incluyen llamados públicos de investigación con temáticas específicas, llamados a proyectos en alianzas estratégicas, establecimiento de un fondo de validación, apoyo experto y concurso de negocios agroindustriales.

Se promoverá el fortalecimiento institucional y la vinculación sinérgica a lo interno del SPAR y los actores privados del SINTAR, para alcanzar un mayor desarrollo en sus interrelaciones dentro de la investigación, extensión/asistencia-técnica y educación. Esto implicará (i) El fortalecimiento del INTA como agencia pública de segundo piso, para atender todo el sistema nacional de innovación tecnológica, (ii) El fortalecimiento institucional de la Comisión Nacional de Semilla (CONASEM), para asegurar el desarrollo y sostenibilidad del Sistema Nacional de Semillas, (iii) El fomento a la conformación de redes locales, nacionales de innovación tecnológica, (iv) Ampliación del Sistema de Información Agrícola y Rural que integre los subsistemas de información documental, electrónico y visual, y facilite el seguimiento a la política de IT, (v) El establecimiento de un marco institucional para los procesos de generación y difusión del conocimientos científicos e innovación tecnológica y la protección a los derechos de propiedad intelectual, (vi) La operación eficiente de fondos competitivos en los mercados de servicios tecnológicos, (vii) Las alianzas estratégicas entre actores del Sistema Nacional de Innovación Tecnológica Agrícola Rural (SINTAR), para fortalecer y consolidar las capacidades técnicas y metodológicas de los mismos.

Desde el punto de vista ambiental, el INTA pondrá atención especial a la agro biodiversidad, la conservación de germoplasma de especies nativas y el apoyo a productores locales (especialmente en el caso de pueblos indígenas) en sus esfuerzos por utilizar y conservar semillas

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

como acervo cultural. De igual manera, introducirá la realización de auditorias técnicas y ambientales a las empresas privadas de asistencia técnica que fueran sub.-contratadas, para asegurar que las prácticas y procesos de producción sean llevados a cabo en compatibilidad con los estándares ambientales y con las características agroecológicas y sociales de las áreas de intervención.

3.2 Sanidad agropecuaria e inocuidad agroalimentaria

Situación

Las condiciones de la sanidad agrícola y pecuaria en el país tienen efectos muy significativos en la productividad de los cultivos, la ganadería mayor y menor, así como en los costos de producción, lo cual repercute en la estabilidad y rentabilidad de la producción agropecuaria. En actividades como la ganadería, se ha demostrado que mejores condiciones de sanidad son el factor más influyente en la ganancia de peso y producción de leche de calidad. En cuanto a la inocuidad de los productos primarios (como las hortalizas), semi procesados (como la carne bovina) y procesados (como los lácteos y los embutidos) las condiciones de inocuidad en el sector informal son determinantes, ya que constituyen un alto riesgo para la salud humana.

Sin embargo, la cobertura limitada de los programas fitosanitarios y de vigilancia epidemiológica dificultan la atención nacional, de forma permanente y obligatorio para el país, tal y como lo establece nuestro marco jurídico y los acuerdos de OMC en cuanto a medidas sanitarias y fitosanitarias.

De cara a la apertura comercial los servicios que presta la Dirección General de Protección y Sanidad Agropecuaria del MAGFOR, deben readecuarse para mejorar el status fitozoosanitario de calidad, con el cumplimiento de normas internacionales de sanidad e inocuidad que permita aprovechar las oportunidades comerciales para los productos agropecuarios y forestales.

Orientación

En el campo de la Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Agroalimentaria las acciones del Gobierno se orientarán a la protección del patrimonio agropecuario, forestal, acuícola, a fortalecer la producción, vigilancia de la calidad sanitaria e inocuidad en la importación y exportación, para garantizar la salud animal, sanidad vegetal, producción y comercio de semillas, la regulación y control de plaguicidas y sustancias toxicas. Todo esta labor se realizará para garantizar servicios de calidad y eficientes, que refuercen la posición de Nicaragua a nivel internacional como un proveedor confiable de alimentos inocuos y para proteger la salud del consumidor.

En todos los casos la DGPSA, como rectora del Componente, trabajará en forma creciente con organizaciones del sector privado y estimulará el desarrollo de una oferta privada de servicios de sanidad; y en cuanto a la inocuidad construirá una relación más estrecha con el Ministerio de Salud y el MIFIC esta última como institución acreditadora de agencias certificadoras de productos orgánicos, acuícola, forestales y laboratorios. Se procurará el uso de estándares internacionales ambientales, a nivel de la finca del productor, para facilitar la penetración de los productos en los mercados internacionales, incluyendo la certificación de productos y controles fitosanitarios más estrictos.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Objetivos

Cumplimiento de estándares internacionales relacionados a la inocuidad y sanidad de los alimentos, actualizando el Status Sanitario Nacional.

Metas e indicadores

Las metas del Componente a nivel nacional son:

- 100% de los embarques de productos agroproductivos exportados no han sido rechazados.
- Garantizar 3,750 fincas de 50 cabezas promedio y fincas libres de tuberculosis y brucelosis.
- Establecer 30 plantas procesadoras de alimentos bajo el sistema HACCP debidamente certificadas.
- Fortalecer el programa genético con 1,800 sementales para mejoramiento genético para ganado mayor y menor.
- Garantizar la vigilancia y campaña fitosanitaria en 400,000 has.
- Garantizar 300 establecimientos distribuidores de insumos agropecuarios bajo control con su respectiva licencia de funcionamiento.

Así mismo, está programada la ampliación de programas de adecuación sanitaria para los rubros de alimentos seleccionados, para lo cual se tienen previsto capacitaciones en un período de cuatro años a ejecutarse con el apoyo de las asociaciones de productores, de industriales y proyectos impulsados por ONG´s en temas como: - Buenas prácticas agropecuarias (BPA) para los productores primarios, b) Buenas prácticas de manufacturas (BPM) en Procedimientos Operativos Estándares de saneamientos (POEs) y en Análisis de Riesgo y Puntos Críticos de Control conocido por sus siglas en inglés HACCP, para la agroindustria, y - Buenas prácticas de manipulación (BPM) a los comerciantes y consumidores. Tema que ha sido retomado en el Componente de Modernización y Fortalecimiento Institucional de la DGPSA.

Los principales indicadores del Componente son:

- Hasta el 2009, 98% de embarques de productos agroproductivos exportados no han sido rechazados
- 100% de empresas exportadoras tienen sus plantas certificadas por lo menos con el sistema HACCP.

Estrategia

Por medio de la Dirección General de Protección de Sanidad Agropecuaria se realizarán transformaciones significativas en la estructura administrativa para ofrecer un mejor servicio al usuario, se aplicará:

i) Al amparo de la Ley 274 en Servicios Agrosanitarios se realizarán diagnósticos de plagas, enfermedades y residuos, se formularán y aplicarán las normas técnicas, registro, control en la comercialización del uso y manejo de insumos y productos agropecuarios;

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

ii) en Servicios de Sanidad Vegetal y Certificación de Semillas se supervisará y ejecutará la Ley 291 para garantizar la vigilancia, campañas, directrices de certificación de semilla y cumplimiento de las normas;

iii) en servicios de salud animal se administrará lo dispuesto en la Ley 291 para mantener y fortalecer el status sanitario del país e implementar el programa de trazabilidad en las fincas ganaderas;

iv) en servicios de inocuidad agroalimentaria se garantizará y controlarán los procedimientos higiénicos, sanitarios de los productos de origen animal, vegetal y acuícola, para esta labor se establecerá el establecimiento del Sistema Integrado Nicaragüense de Inocuidad Alimentaria (S.I.N.I.A.L) y v) finalmente se implementará la certificación y modernización a través de las buenas prácticas agrícolas y buenas prácticas pecuarias y manufacturas.

3.3 Desarrollo Forestal Sostenible

Situación actual

La Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza de Nicaragua identifica al sector forestal como uno de los cuatro principales ejes estratégicos de desarrollo para promover el crecimiento de la economía nacional (ERCERP, 2001); mientras el Plan Nacional de Desarrollo considera el aglomerado forestal y de productos de madera como uno de los rubros más importantes por su potencial competitivo (PND, 2003). Los aspectos positivos del sector forestal incluyen la dotación natural de bosques del país y la presencia de tierras aptas para la reforestación, la posición geográfica estratégica para el comercio internacional, la disponibilidad de mano de obra productiva y personal técnico calificado, el nuevo marco político y legal, y las múltiples lecciones aprendidas a través de numerosos proyectos.

La situación actual del manejo forestal en los bosques del país, sin embargo, es muy incipiente y enfrenta diversas barreras para el aprovechamiento de estas potencialidades. En el campo sigue persistiendo una marcada correlación entre riqueza forestal y pobreza económica: Las áreas con mayor cobertura forestal coinciden con las que tienen los índices de pobreza más altos de pobreza. Sin embargo se constituye en una oportunidad para reducir los índices de pobreza.

Los recursos forestales son contabilizados inadecuadamente en la economía nacional. Según el estudio de *Valoración Forestal de Nicaragua 2000* (MAGFOR, 2001), el país tiene aproximadamente 3.8 millones de hectáreas de bosques fuera de áreas protegidas, cerca del 32% del territorio nacional, de los cuales más de 1.6 millones de hectáreas son bosques cerrados productivos. Esta cifra debe tomarse con mucha precaución, sobre todo si se considera una tasa promedio de deforestación anual de 70,000 ha (MAGFOR, 2001). Sin embargo, el sector forestal en su totalidad[27], desde la siembra hasta la venta de productos finales, aportó solamente el 1.3% del Producto Interno Bruto (PIB) según datos del Banco Central de Nicaragua en el 2003; y una hectárea con ganado genera seis veces más valor directo al país que una hectárea de bosque. El

[27] Faurby, O. 2005. *El sector forestal de Nicaragua – una oportunidad desaprovechada.* IPADE, Managua, Nicaragua.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

desequilibrio entre el costo de oportunidad de dejar tierra con bosque y el diminuto beneficio económico generado, constituye la mayor amenaza para los recursos forestales, e incentiva la conversión hacia otros usos de la tierra.

Hay múltiples razones vinculadas al origen de esta problemática. Sin embargo, en buena medida es el resultado de las políticas inapropiadas implementadas en las últimas décadas, basadas esencialmente en el supuesto (discutible) que la extracción de madera es una de las causas principales de la deforestación, y que por ende es necesario reglamentar su producción y transporte. El resultado es paradójico: para una comunidad indígena (o un empresario particular) que quisiera seguir los requisitos legales, encuentra muchos trámites administrativos (marcada burocracia), costos elevados y obstáculos de toda índole.

Para un operador no formal, existen muchas maneras de obviar las leyes y no tiene que pasar por tantos trámites burocráticos, lo que al final reduce sus costos y por ende todos estos obstáculos se resuelven de una manera "no institucional". Bajo este esquema, la madera proveniente de fuentes "ilegales" se produce con menor costo, en comparación con la madera "legal" (y la diferencia es mucho mas marcada con respecto a la madera proveniente de bosques bien manejados o certificados), sin considerar el bajo valor de esta madera ilegal en el bosque. Al mismo tiempo a nivel nacional existe una demanda insatisfecha de los talleres e industrias del país, de alto valor y difícil de encontrar (Faurby, 2005).

La excesiva reglamentación también sesga el rol de los actores involucrados. El papel principal en la producción forestal no lo tienen las comunidades indígenas que son los dueños de mucho bosque, sino contratistas madereros que compran la madera en pie, organizan su extracción, y sucesivamente la venden en rollo o aserrada, el sistema de extracción no les permite la acumulación de capital a las comunidades.

La problemática actual origina un sin número de consecuencias negativas, entre ellas:

- Problemas económicos, sociales y ambientales en el corto y largo plazo, entre otros: (a) graves afectaciones sobre la base de los recursos naturales, principalmente sobre la biodiversidad y protección de ecosistemas; (b) emisión de carbono que incrementa los gases que provocan el efecto invernadero aumentando la temperatura y la disminución de precipitaciones en las áreas afectadas; (c) se afecta la infraestructura y las actividades productivas (d) Se destruye la belleza escénica apropiada para la explotación turística, que representa un alto nivel potencial de ingresos, se ven afectados ya que el deterioro de los ecosistemas los tornan cada vez menos atractivos y, (e) origina una situación de inseguridad agroalimentaria.

- La creciente reducción en la disponibilidad de materia prima forestal de los bosques naturales de la región del Pacífico, Centro y Regiones Autónomas, así como la distorsión provocada por los altos costos de transporte, no asegura el abastecimiento suficiente y constante a la demanda creciente en los procesos productivos de las industrias forestales de primera transformación del país (aunado a la deficiente base tecnológica de éstas), así como el abastecimiento a las pequeñas y medianas empresas de segunda y tercera transformación. Además, la alta demanda de leña y carbón a nivel nacional, agudizan la situación actual del recurso.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

La implementación del componente forestal en el marco del PND-O/ PRORURAL, constituye una demanda de primer orden, con el fin de garantizar no solamente el uso ordenado y eficiente de los recursos forestales, sino la generación de bienes y servicios de forma equitativa para todos los miembros de la cadena productiva. El alcance de esta propuesta demanda por lo tanto del fortalecimiento de las capacidades productivas en todos los niveles y principalmente del apoyo institucional y financiero.

II. Orientación

El reto principal para el componente forestal, es lograr el desarrollo económico sostenible y equitativo del sector forestal, manteniendo la estabilidad de un marco institucional que establece reglas claras del juego que incentivan la inversión y proyecta a Nicaragua como un país que aprovecha sosteniblemente sus recursos forestales.

Para lo cual se debe lograr la consolidación institucional y la coordinación interinstitucional con el resto de los actores del sector, creando un ambiente que permita la aplicabilidad del marco jurídico forestal, la facilitación del seguimiento a las operaciones forestales, la correcta aplicabilidad del manejo forestal y el mejoramiento de los servicios institucionales. Además para contribuir al incremento en la disponibilidad de materias primas forestales creando capacidades para satisfacer la creciente demanda nacional e internacional, es necesario la optimización en el uso de la materia prima de los bosques naturales, plantaciones forestales y sistemas agroforestales, dándoles valor agregado en todos los eslabones de la misma, para alcanzar una alta rentabilidad productiva y financiera.

Otro reto, es lograr la conformación de una red de instancias fitosanitarias que permitan la detección y combate efectivo de los brotes de plagas y enfermedades forestales en áreas vulnerables. Así mismo, la operatividad de brigadas de combate contra incendios forestales en los municipios de mayor incidencia en el país. Además, procurar el desempeño eficiente y eficaz de transferencias sobre técnicas de manejo a los productores y usuarios del sector, haciendo énfasis en la transformación y comercialización de recursos forestales maderables y no maderables, garantizando la maximización del recurso forestal del país y minimizando el impacto ambiental de las actividades de aprovechamiento, y así lograr la perpetuidad en la productividad del bosque y su sostenibilidad genética.

III. Objetivo

Desarrollo sostenible del sector forestal propiciando el manejo adecuado de bosques naturales, plantaciones y sistemas agroforestales.

IV. Metas e Indicadores

Atender a 30 mil productores en el manejo de bosques naturales, plantaciones forestales y sistemas agroforestales a nivel nacional, mejorando la operatividad de manera eficiente y efectiva de las

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

diferentes instituciones del sector forestal. De estos, 7 mil productores serán atendidos mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal.

Los principales indicadores del Componente son:

- Incremento de la cobertura forestal (Manejo de bosques secundarios, plantaciones forestales y sistemas agroforestales) en 60 mil Ha, con relación a la cobertura forestal 2005 (Cifra de Referencia Matriz Conglomerado Forestal, PND-O).
- Al final del 2009 se habrá revertido la tendencia en la deforestación anual de 70 mil a 40 mil ha/ año (Año de referencia 2005).
- Incremento en el valor de las exportaciones de productos forestales en al menos 100% al 2009 en referencia a los US$ 6.7 millones del 2004.

V. Estrategia

El marco estratégico del sector forestal establece: **i)** La consolidación institucional, **ii)** El manejo forestal sostenible en bosques naturales, plantaciones y Sistemas Agroforestales, **iii)** La articulación de la cadena productiva forestal y **iv)** La implementación de Mecanismos fiduciarios forestales (Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FONADEFO) e Implementación de los Incentivos Forestales):

(i) **La consolidación institucional:** Dirigido a lograr la simplificación de trámites, mejorar la calidad operativa del sector forestal, mejorando la eficiencia y eficacia que permita la reducción de tiempos para acceder a un permiso. Esto se vincula a un proceso de mejoramiento profesional de los recursos humanos de las instituciones del sector público vinculados al conglomerado y cadena productiva forestal. Así mismo, la importancia de la articulación de actores claves como son Regentes Forestales, Auditores Forestales, Gobiernos Municipales y Regionales, MAGFOR, MARENA, MIFIC, INTA, IDR, MHCP, DGI y DGA, con el INAFOR. *(Ver Componente Modernización y Fortalecimiento Institucional)*

(ii) **El impulso del manejo forestal sostenible en bosques naturales, plantaciones forestales y Sistemas agroforestales:** Promoviendo las diferentes categorías de manejo forestal planteadas en la Ley No. 462, haciendo énfasis en la implementación de Planes Generales de Manejo y Forestaría comunitaria priorizando las áreas de comunidades indígenas y las comunidades en las franjas de extrema pobreza. Para lo cual, es necesario conocer la densidad de cobertura boscosa o de plantación en la que se desee intervenir y delimitar aquellas zonas geográficas prioritarias y de interés nacional en las que la reducción de la pobreza y la sostenibilidad del recurso;

El objetivo principal de desarrollar e implementar los sistemas agroforestales es aumentar la oferta de productos y servicios forestales en función de las demandas del mercado, para

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

así generar empleos y divisas, aumentar la capacidad de generación de energía y mejorar las condiciones ambientales del país.

Por otro lado se hará mayor énfasis en los sistemas de protección forestal: Elevando capacidades en el manejo de plagas y enfermedades forestales; enfocado en el sistema de alerta temprana que impulsa la DGPSA y la integración de brigadas capacitadas conjuntamente con las delegaciones distritales del INAFOR específicamente en las zonas de Nueva Segovia, Zona Norcentral y Región Autónoma Atlántico Norte y Sur, y la implementación del Programa de Prevención y control de incendios forestales;

Estableciendo una estrategia nacional para reducir la incidencia de incendios forestales, utilizando los mecanismos e instancias de concertación y de coordinación para la implementación de los planes operativos, a través de alianzas estratégicas y unificación de esfuerzos entre los Gobiernos Municipales y Regionales, MAGFOR, INAFOR, MARENA, EJERCITO DE NICARAGUA, POLICIA NACIONAL, INTA, INIFOM, SINAPRED e IDR.

(iii) **La articulación de la cadena productiva forestal busca reconversión tecnológica para modernizarla y posicionarla en el mercado de productos forestales a nivel nacional e internacional:** Para lograr este objetivo, se realizarán acciones tendientes a fortalecer la industria forestal primaria y secundaria, la sistematización de la información, la investigación y desarrollo de nuevos y mejores productos, así como el mercadeo y comercialización de éstos, para que Nicaragua pueda aprovechar un mercado forestal mundial.

(iv) **Implementación de Mecanismos Fiduciarios Forestales:** La implementación de mecanismos fiduciarios como el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FONADEFO) e Incentivos Fiscales en el marco de la Ley Forestal No. 462, tendrá por objetivo financiar los programas y proyectos que se enmarquen en los objetivos de fomento de la nueva Ley Forestal, distribuyendo los recursos de forma equitativa con el fin de promover las plantaciones forestales y Sistemas Agroforestales (forestación, reforestación), la articulación de la cadena Productiva Forestal, Consolidación institucional y el buen manejo forestal. El acceso a los recursos del Fondo se realizará a través de cuatro "ventanas" bajo tres modalidades: **(i)** una de acceso permanente y abierta, que sería la más común; **(ii)** a través de concursos, en que se invitaría a participar a los interesados para optar a los recursos con base a reglas del juego establecidas en el concurso; **(iii)** por invitación dirigida, cuando hay una decisión estratégica y urgente por parte del Comité Regulador del Fondo para abordar un problema en que se invita a dos o tres postulantes para presentar propuestas.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

3.4 Servicios de apoyo a la producción

Situación

Para lograr un buen desempeño la producción y específicamente los emprendimientos rurales requieren (de acuerdo a su estado de desarrollo) de apoyos directos que le permitan superar las barreras que les impiden el crecimiento y su inserción a escala en los mercados y que puedan aprovechar las ventajas competitivas derivadas de su potencial productivo. Los principales instrumentos del estado para apoyar al sector comprenden: i) apoyo con transferencias, ii) promoción de servicios financieros y iii) desarrollo de la asociatividad rural.

Los servicios financieros fundamentales, principalmente el crédito, se caracterizan por condiciones en la oferta que no coincide con la naturaleza de los requerimientos de los demandantes. Esto se da en gran medida por los elevados costos de transacción en el sistema, la orientación comercial de los proveedores de crédito y otros servicios, los riesgos en la agricultura y la ausencia de mecanismos institucionales para su manejo y las limitaciones de los productores para cumplir con las garantías que les exigen los proveedores. A ello se suma la baja acción colectiva de los productores.

El crédito bancario con relación al PIB ha disminuido y también se ha concentrado. Adicionalmente, el sector rural es el que menos acceso tiene al crédito. Se estima que cerca del 68 % del crédito es de carácter urbano; solamente el 26 % de las familias rurales y el 6 % de los pequeños y medianos productores agropecuarios acceden a alguna forma de crédito, principalmente de Instituciones Financieras No Bancarias (IFNB).

Aún con los recursos que destinan las IFNB existe un vacío de fuentes de financiamiento para una gran masa de agricultores pequeños y medianos. De igual forma, en el caso de los agricultores medianos y grandes, es bastante problemática la inexistencia de financiamiento para inversiones en cultivos de tardío rendimiento, especialmente los del trópico húmedo. No existen tampoco esquemas de seguro adecuados para riesgos propios de la actividad rural, incluyendo los riesgos políticos y de desorden civil. El financiamiento bancario alimentado en la mayoría de los casos por fondos de corto plazo, no se acomoda a los términos de este tipo de cultivos.

A pesar de la disminución de las tasas de interés se observa que el acceso a los servicios financieros por las familias y empresas de pequeña escala ha venido disminuyendo. Por otra parte el crédito ofrecido por las Instituciones Financieras No Bancarias ha crecido, pero dentro de un sistema que aún no está lo suficientemente organizado para poder absorber los efectos de la reducción de tasas de interés. La conjugación de estos dos resultados afecta más, al sector rural, exigiendo por tanto el diseño de una política más amplia de acceso en el sector financiero.

El marco legal que regula a la banca comercial tiene un sesgo a favor de las transacciones de grandes montos, está orientado al crédito corporativo de sociedades anónimas con alta capacidad de endeudamiento y con capacidad de otorgar garantías, especialmente, hipotecarias.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Otras de las limitantes que presentan los servicios financieros rurales es la dispersión institucional de los programas de crédito con fondos públicos. En el país existen una gran variedad de estos fondos, la mayoría de ellos derivados de recursos externos de la comunidad donante. Estos programas trabajan con múltiples y duplicados objetivos; en algunos existe falta de focalización de su clientela, generando ineficiencia y altos porcentajes de pérdidas de cartera. Estos fondos son colocados principalmente a través de tres instituciones públicas: Fondo de Crédito Rural (FCR), Instituto de Desarrollo Rural (IDR) y la Financiera Nicaragüense de Inversiones (FNI).

Orientación

Dadas las limitaciones de recursos y la amplia gama de necesidades de recursos financieros por parte de las organizaciones de productores y los productores individuales en el área rural, el componente deberá focalizar sus acciones en el desarrollo de mecanismos de financiamiento de inversiones productivas y de proveedores de servicios que fomenten y faciliten los aumentos en la productividad y competitividad del sector por medio de la diversificación y transformación productiva hacia actividades económicas de alto potencial.

El IDR como institución ejecutora del componente fomentará el desarrollo de las capacidades de los oferentes de servicios financieros en forma competitiva. Y desde el lado de la demanda apoyará el desarrollo de grupos de beneficiarios, organizados formal o informalmente. Una importancia fundamental en este aspecto es el desarrollo de la asociatividad de los productores.

Se promoverá que las organizaciones definan sus requerimientos financieros a partir de una visión integral del negocio rural, incorporando los elementos necesarios en insumos, equipos, infraestructura, transformación, mercadeo y gerencia en los proyectos financiados.

Además del crédito se promoverá el desarrollo de fondos de apoyo no reembolsables, por la vía de concursos con participación directa de los productores organizados. La simplificación de los trámites necesarios para el acceso a fondos concursables por parte de los productores es un reto a asumir en el marco de los desafíos que propone PRORURAL, donde dichos Fondos deberán convertirse en un mecanismo efectivo y donde los resultados de la acción son dependientes de un rol protagónico del sector privado.

Principios orientadores en las intervenciones del IDR

Asignación de fondos según criterio de máximo retorno económico: Es el aporte de un proyecto a la reactivación económica del área rural, se promueven proyectos productivos autosostenibles y de mejora a la eficiencia en el uso de los fondos públicos.

Eficiencia en el acceso por los fondos públicos: Mecanismo competitivo para asignar fondos y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos. Se hacen bajo normas y procedimientos objetivos y conocidos por todos, las inversiones se evalúan bajo criterios objetivos y preestablecidos, y los recursos se asignan a aquellas más rentables y en los cuales se beneficie a un mayor número de pobladores rurales.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Transparencia: Para asegurar la justa competencia por los fondos, en igualdad de condiciones para todos los interesados.

Libre definición de los componentes por la demanda: Componentes hacia un enfoque de demanda, donde los participantes definen los componentes que requieren para mejorar la rentabilidad de sus actividades productivas.

Co-financiamiento progresivo: Cofinanciamiento por parte de los beneficiarios, como una forma de expresar el compromiso individual y del grupo, además, se propone que éste sea progresivo, en función del monto de inversión solicitada y del número de participantes en el proyecto.

Equidad: Equidad en el acceso, en el esquema de co-financiamiento y equidad al realizar concursos separar para cada Programa y grupo de beneficiarios según sea el dinamismo económico de su zona.

Objetivo

Incremento de la capitalización de los activos físicos y financieros de las familias y agronegocios rurales, promoviendo el uso de tecnologías limpias y ambientalmente sostenibles.

Metas e indicadores

A finales de 2009, el 100% de los pobladores beneficiados por créditos y transferencia se han capitalizados y expresan satisfacción con los servicios recibidos.

Los principales indicadores del Componente son:

- Entre 2005 y 2009, el valor del patrimonio de productores pobres con potencial se ha incrementado en 20%

- Entre 2005 y 2009, el valor del patrimonio de productores de mediana escala se ha incrementado en 15%

Estrategia

La estrategia se sustenta en tres pilares:

- Desarrollo del sistema financiero rural, de las capacidades de las IFNB, fortalecimiento de los niveles de organización y asociatividad de los productores
- Promover un Sistema de Incentivos (Fondo de Desarrollo Rural) que permita transferir recursos al sector productivo en función con el Plan Nacional de Desarrollo y la ENDRP.
- Apoyar procesos de organización de productores rurales que permita mejorar la competitividad de sus actividades.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

a) Incentivos al desarrollo Productivo (Fondo de Desarrollo Rural).

La promoción del desarrollo de la producción agropecuaria y forestal al nivel de la situación de competitividad que tienen los productores nacionales requiere de un sistema de incentivos, que permita la capitalización de las actividades y su transformación hacia negocios rentables en el nuevo marco de competencia para la economía rural. El gobierno propone cambiar la política actual, basada en un sistema de subsidios por la vía de los precios, donde los que cargan la mayor parte de los costos son los consumidores, para ser reemplazada gradualmente por un sistema de apoyos directos y explícitos a los productores, que estimulen las transformaciones productivas de la pequeña y mediana empresa rural.

Para que este sistema de transferencias sea efectivo, deben reflejar en el gasto público, a los beneficiarios directos y que no distorsione el funcionamiento de los mercados, o corregir fallas en materia de equidad de los mercados. Esta política, debe estar en consonancia con el resto de políticas tendentes a mejorar el ambiente de negocios rurales y el acceso a recursos claves.

El IDR establecerá el Fondo de Desarrollo Rural con instrumentos específicos adecuados a los grupos metas y territorios, dando prioridad al desarrollo de mecanismos competitivos por medio de fondos concursables. Los criterios de asignación deben ser transparentes y de conocimiento de los grupos metas para que puedan participar efectivamente. Igualmente se desarrollará un mecanismo para la entrega de cuenta y divulgación de los resultados.

La implementación de las transferencias deberá realizarse teniendo en cuenta como criterios generales los siguientes:

- Focalización, riesgo compartido y temporalidad
- Certidumbre jurídica sobre los derechos de propiedad de los activos transferidos
- Fortalecimiento de los mecanismos de mercado
- Generación de capital social y toma descentralizada de decisiones

b) Desarrollo del Sistema Financiero Rural, capacidades de IFNB y asociatividad

La política de servicios financieros tiene como objetivo el desarrollo del mercado a nivel rural generando mayor competencia y ampliando la cobertura, disminuir el costo del crédito y aumentar el acceso, especialmente pequeños y medianos productores.

Se promoverá la ampliación del acceso a pequeñas, medianas empresas y grupos de bajos ingresos, a través de las siguientes acciones: i) diseño de programas de asistencia técnica para las instituciones de micro-finanzas; y v) elaboración de un marco legal y regulatorio moderno para el desarrollo de actividades de las cooperativas financieras.

Mejoramiento del marco institucional de las entidades estatales de *crédito*, implementando las reformas institucionales necesarias para el ordenamiento de recursos de crédito del FCR, IDR y FNI, mejorando la eficiencia en la asignación de recursos y la atención oportuna en condiciones competitivas.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Disminución de riesgo y ampliación de la capacidad de colaterales, a través de acciones para: i) mejoras al marco legal de garantías prendarias con una Ley de Garantías Reales Mobiliarias, complementando a la modernización de los registros públicos; y ii) mejoras del marco legal de las actividades fiduciarias, que incluye una Ley de Fideicomiso.

Para alcanzar los objetivos señalados se deberá ampliar el acceso de los servicios financieros a los productores rurales; a tal efecto se realizará un ordenamiento de los fondos de crédito públicos y mejorar el marco de las garantías mobiliarias para colaterales de crédito.

El objetivo es lograr a la mayor brevedad, hacer las reformas necesarias para ordenar e institucionalizar los recursos de crédito de origen estatal, de una forma más coherente y eficiente, teniendo como objetivo final la especialización institucional.

Se apoyará con asistencia técnica a intermediarias financieras a través de incentivos para empresas proveedoras de servicios especialmente en contabilidad, auditorias y sistemas informáticos; con el objetivo de potenciar la sostenibilidad de estos servicios.

c) Fomento de la Asociatividad.

La escala de producción del país es sumamente pequeña, por lo que requiere del desarrollo e integración de grupos para poder competir en los mercados globales, aspecto que solo se logra mediante el desarrollo de la asociatividad orientado específicamente al desarrollo de empresas rurales con visión de negocio que permita que el retorno económico llegue a los pequeños y medianos productores rurales.

Se fortalecerá técnica y organizativamente a las instituciones por medio de incentivos para la formulación y puesta en marcha de Planes de Fortalecimiento Institucional a Organizaciones locales.

Se promoverá la formación de Centros de Gestión Empresarial para el desarrollo del tejido social, servicios de información y comercialización.

3.5 Inversiones en infraestructura

Situación Actual

La infraestructura rural es limitada tanto en lo que concierne a caminos, puentes, red de agua y saneamiento así como electricidad y telecomunicaciones. A ello se suma las limitaciones de infraestructura de riego y drenaje, los caminos de acceso a zonas aisladas de producción agropecuaria, los centros de acopio de productos de la agricultura, etc.

Esta situación causa que la innovación tecnológica sea muy limitada por la inestabilidad en la disponibilidad de agua para riego, y que la comercialización de productos se caracterice por perdidas y deterioro post cosecha y elevados márgenes, en detrimento de los precios que reciben los productores.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Orientación

En cuanto a la infraestructura básica de servicios públicos, se anticipa que las entidades responsables asuman con más energía su tarea en este campo.

EL PRORURAL asume una responsabilidad directa en la infraestructura más directamente vinculada a la producción y mercadeo de productos de la agricultura. El Gobierno financiará aquellas obras que en forma directa contribuyen a mejorar la competitividad, a mejorar el acceso a recursos, bajar los riesgos y bajar los costos de transacción. Esto incluye lo referido a la infraestructura para mejorar la información y la comunicación, referida en el componente pertinente.

La infraestructura pública rural en el mediano plazo debe considerar al menos un paquete de:

- Caminos productivos rurales
- Energía y fuentes alternativas
- Telecomunicaciones

En el Programa Sectorial inicialmente se está contemplando acciones destinadas a los caminos rurales y centros de apoyo a la producción (IDR). Lo cual no significa que con los diferentes recursos que se poseen no se puedan realizar inversiones en esos rubros, lo que si se hace necesario es la articulación de la infraestructura productiva con apoyo al sector productivo rural.

El IDR asumirá responsabilidad directa por estas obras, atendiendo especialmente las demandas de los productores más limitados en acceso y agua y con potencial para producir en forma competitiva. Las obras de interés social serán de responsabilidad de otras instancias del Gobierno.

Objetivo

Ampliación y rehabilitación de la infraestructura básica para la producción de bienes y servicios del sector rural, en función de la demanda expresada por los grupos pobladores de los territorios con mayores potencialidades.

Metas e Indicadores

El Componente se plantea como meta lograr que el 100% de los pobladores beneficiados por las inversiones en infraestructura básica expresen satisfacción con los servicios recibidos, una vez concluido el programa sectorial.

El indicador asociado a la meta es:

- A finales de 2009, el 80% de los pobladores beneficiados por las inversiones expresan satisfacción con los servicios recibidos.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Estrategia

Paralelamente al mejoramiento de la política de inversión pública y de planificación a nivel central, se hará una política de descentralización de las inversiones públicas, que permita abordar las más puntuales y sentidas necesidades de corto y largo plazo para la producción agropecuaria y forestal, especialmente en aquellos territorios con potencial en tales actividades.

Articular y compartir la responsabilidad de las inversiones en caminos rurales asignados al IDR, con el MTI, FISE, y los Gobiernos de Municipios.

Para ser elegible a financiamiento, por ejemplo de un camino rural, la propuesta debe estar asociada a un proyecto de desarrollo productivo rentable en el área de influencia del camino, y ser vía de comunicación de las comarcas con los centros de producción, consumo, distribución y mercadeo de productos e insumos. Se deberá considerar también el compromiso de los productores para responsabilizarse por su mantenimiento y su disposición para aportar al cofinanciamiento de la inversión requerido. De igual manera se incorporarán medidas de mitigación de los efectos ambientales negativos relacionados con la apertura y remoción de suelos, erosión, alteración y contaminación de fuentes de agua; se usarán estándares ambientales para la construcción y manejo de esta infraestructura.

Se crearán fondos locales de mantenimiento y otros esquemas para mantenimiento de caminos, pozos, redes de riego, etc., a fin de asegurar la durabilidad de las obras. El IDR también realizará iniciativas de complementariedad de sus recursos destinados para la infraestructura de caminos rurales con los fondos de transferencia a municipalidades que pudieran ser destinados a esos recursos.

Las inversiones en caminos rurales e infraestructura de transporte estarán dirigidas al desarrollo rural en regiones con cuellos de botella severos en esta área, pero con potencialidades de crecimiento.

En el proceso de ejecución del Componente se incorporarán inversiones claves de: fuentes alternativas de energía y de la red energética nacional, y telecomunicaciones rurales. Para ello se establecerán coordinaciones con la Comisión Nacional de Energía y otras instancias públicas y privadas, así como la articulación de los Fondos de Inversión de ENITEL y otras iniciativas.

3.6 Modernización y Fortalecimiento Institucional

Situación

Las instituciones del Sector Público Agropecuario y Rural (SPAR), al ejecutar su misión bajo el marco jurídico establecido, no se ajustan a su competencia, generando debilidad y poca coordinación interinstitucional, tanto a nivel público como privado; eso limita la funcionalidad y modernización requerida para responder a los desafíos que plantea el PRORURAL.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Cambiar esa situación requiere de una reflexión profunda sobre el rol de la gestión pública en el sector, identificando limitaciones en las capacidades estratégicas y de análisis, que tienen los entes e instancias responsables de la conducción del sector rural.

En el PRORURAL, se debe diseñar un nuevo modelo de organización, que integre y articule el marco interinstitucional, identificando nuevas formas de colaboración, con los diferentes actores, tanto de nivel central como local; lo que permitiría, la realización de ajustes al marco legal vigente.

Orientación

Los retos para la modernización y el fortalecimiento institucional, pasan por reorganizar el aparato estatal de cara a fortalecer los servicios que las instituciones del SPAR ofrecen para la implementación de los planes de desarrollo territorial, la desconcentración y descentralización de funciones, la adecuación de las instalaciones físicas, establecimiento de sistemas de monitoreo y evaluación de la ejecución del Programa y la calificación del recurso humano.

Se hace necesario la revisión y replanteamiento de la arquitectura institucional del SPAR a fin de dotarla de la capacidad necesaria para superar la profunda crisis agropecuaria y forestal, pero sobre todo para aprovechar ampliamente las oportunidades que brindan los procesos de integración, el desarrollo tecnológico y la ampliación de los mercados en beneficio de los productores, así como el ataque frontal contra la pobreza.

Ante tal necesidad, se requiere una revisión integral del SPAR, en el marco de la Ley 290, y su reglamento que establece la base de una clara división institucional del trabajo de cada una de las instituciones que lo integran, distinguiendo la especialización de las mismas en dos niveles: *por funciones normativas y por funciones ejecutoras, por una parte, y por ubicación territorial en el nivel central y en el nivel departamental y/o municipal por la otra.*

Desde el punto de vista ambiental, también se requiere mejorar la efectividad de la gestión ambiental del SPAR, en el marco de las políticas y leyes ambientales del país.

Objetivo

Modernización y fortalecimiento institucional del sector público agropecuario y forestal.

Objetivos Específicos:

- Liderazgo del MAGFOR: Definición e implementación de un esquema funcional para el SPAR, que delimite y asigne responsabilidades y competencias en el sector rural productivo.
- Políticas MAGFOR: Desarrollo de las capacidades para formular y evaluar políticas y estrategias en el SPAR.
- Control/Fiscalización/Regulación - DGPSA: Una instancia desconcentrada del MAGFOR, fiscalizadora y de regulación, que garantiza el cumplimiento de los acuerdos y tratados firmados por el país, sobre los aspectos fito y zoo sanitarios, e inocuidad agroalimentaria, basados en la prevención y la administración del riesgo.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

- Ejecución /Ejecución - IDR: Una instancia descentralizada adscrita a la Presidencia de la Republica, de conformidad con la Ley 290 con un rol de ejecutora de los programas y proyectos de desarrollo rural, en correspondencia con los lineamientos de CONAGRO y PRORURAL y con las otras instituciones del SPAR.
- Investigación-extensión-INTA: Institución de carácter técnico-científico orientada a desarrollar y regular acciones de investigación, extensión/transferencia tecnológica agropecuaria además de la certificación a oferentes privados de asistencia técnica.
- Administración Forestal-INAFOR: Institución ejecutora de las políticas y leyes forestales con acciones de administración, fomento, regulación y control.
- Ambiente-MARENA: Institución encargada de regular y normar el uso sostenible de los recursos naturales, ambientales y la biodiversidad. Formula e implementa las políticas ambientales en coordinación con otras instituciones del Gobierno. El seguimiento y evaluación ambiental será a través de las Unidades Ambientales (UGA) de cada institución del SPAR, las cuales deberán crearse en el INTA, INAFOR y MAGFOR.
- Territorial: El SPAR estructurado en los territorios para ejecutar políticas, programas, proyectos, seguimientos y monitoreo de los mismos.

Meta e indicadores

Establecer, fortalecer, adecuar y disponer de un marco institucional moderno para el SPAR, de forma que se fortalezca la jerarquía del sistema, que exista una separación funcional de sus competencias, definir las áreas de colaboración más concretas, con órganos de consulta y de apoyo, eficaces, ubicados y dirigidos territorialmente para responder a las relaciones entre los sectores públicos y privados, y poder alcanzar los objetivos y metas planteados en el programa PRORURAL.

Los indicadores del Componente son:

Al final del 2009, las instituciones del SPAR que implementan PRORURAL han concluido sus planes de modernización institucional (desconcentración, descentralización, marco legal, y adecuación de recursos humanos y financieros).

Al menos el 80% de los agencias de cooperación internacional y de las instituciones del SPAR involucradas expresan satisfacción con el desempeño de los mecanismos establecidos para la implementación y el seguimiento de PRORURAL.

Al menos el 80% de las instituciones del gobierno y cooperantes participantes en PRORURAL consideran satisfactoria su implementación y monitoreo.

Estrategia

La estrategia del Componente de Fortalecimiento Institucional se basa en la reorganización del aparato institucional del SPAR, de manera que permita brindar los servicios requeridos por el sector privado y sociedad civil de manera ágil, eficiente y eficaz. Esto implica:

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

- *Tener mayor calidad y una estructura institucional equilibrada para atender los servicios del SPAR. Articular y equilibrar jerárquicamente, las funciones de los* órganos creados por decreto del poder ejecutivo. En el SPAR se pueden hacer algunos ahorros reduciendo y articulando las acciones de forma integral con un tendido territorial.

- *Crear mejores balances funcionales, separando funciones conflictivas entre las diferentes instancias.* Separación clara de las funciones de cada institución, de forma tal que cumplan con los con los objetivos funcionales y evitar duplicidades.

- *Ampliar la cobertura territorial de los servicios y reducir la realización de trámites:* Esto supone la constitución de delegaciones territoriales fortalecidas, dotadas de RRHH y financieros adecuados, destinados a sus territorios, con un personal permanente que permita atender todas las unidades del SPAR de manera eficiente sus servicios.

- *Reducir el Gasto en el SPAR*: Estableciendo una sola delegación territorial departamental se pueden obtener ahorros en el funcionamiento del SPAR. Esto contempla, un número de entes e instancias adecuadas a un nuevo orden y jerarquía funcional. Las Direcciones Superiores de las instituciones del SPAR recomendaron iniciar como proyecto piloto en los Departamentos de León y Chinandega.

- *Aumentar eficiencia:* **La primera escala de eficiencia es el sistema general.** Hay mucha individualidad generando ineficiencia en las acciones que desarrollan las instituciones del SPAR. Es notoria la dispersión de acciones en los territorios, lo que hace necesario articular políticas y establecer claridad en la responsabilidad de los participantes y buscar la colaboración sobre objetivos comunes. **La segunda es la pequeña escala**. Hay muchos proyectos temporales financiados con recursos externos, con sistemas administrativos independientes y estrecha vinculación con las altas autoridades, esto afecta la estabilidad institucional del SPAR, además, con ellos se contratan recursos humanos no sostenibles por ser liquidados al finalizar el proyecto.

- *Reducir el uso de fondos externos para gastos corrientes y aumentar las inversiones de capital:* Los proyectos deben orientar sus recursos para desarrollar inversiones y no para gastos corrientes, el Gobierno debe asumir los salarios del personal permanente requerido en cada instancia.

Se parte del supuesto que el sector privado (organizaciones empresariales, gremiales y cooperativas), autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil, desarrollarán paulatinamente sus capacidades para asumir la co-responsabilidad y responsabilidad total de las funciones que le serán traspasadas.

El IDR como instancia ejecutora de proyectos productivos, contribuirá con los lineamientos fijados en la estrategia del Componente de Fortalecimiento, coordinando acciones en el territorio que permitan su integración al accionar conjunto del SPAR, y actuará como agente de promoción y apoyo efectivo del PRORURAL.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Principios Funcionales: Los principios funcionales expuestos en el PND y que guían las acciones son: i) Reorganización de las organizaciones periféricas, ii) un nuevo orden y jerarquía funcional –institucional iii) transferencia de funciones al sector privado, iv) desconcentración de actividades operativas, bajo políticas y normas centralizadas, v) *el que fija políticas y normas, no administra y no fiscaliza, vi) el que administra, no fija políticas ni normas y no fiscaliza vii) el que fiscaliza, no administra y no fija políticas*, viii) fortalecimiento del contacto entre el estado y la población, ix) especializar institutos en agentes de fomento, x) concentrar los servicios en los territorios.

En el ámbito ambiental, se promoverá una estrecha coordinación entre las unidades ambientales del MAGFOR, DGPSA, INTA, INAFOR, IDR, y MARENA, así como con las Comisiones Ambientales Municipalidades (CAM) del país.

Los arreglos institucionales que ameritan desarrollarse en el sector público agropecuario y forestal vinculadas al PRORURAL para fortalecerlo y modernizarlo se detallan continuación:

3.6.1 Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR)

Fortalecimiento integral y gestión del PRORURAL

1. Se reconoce al MAGFOR como rector del sector agropecuario y forestal.

2. El MAGFOR tiene un incentivo muy fuerte para ejecutar proyectos. Esta función le sirve de estrategia financiera para mantener la nómina salarial de la mitad de las Direcciones Generales y 70 por ciento de las Direcciones Específicas, cargos que son financiados por proyectos de la comunidad internacional. Por ello la institución necesita hacer una reestructuración presupuestaria con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para comenzar a revertir tal situación.

3. Se desarrollará un Sistema nacional de información para el agro a través del cual se propiciarán cambios de actitudes en las familias productoras del medio rural, promoviendo el desarrollo agropecuario y forestal, a través de una sistemática interacción interinstitucional, fortaleciendo las redes de gestión de información y el conocimiento.[28]

4. Con el Presupuesto asignado al MAGFOR, se financia una cantidad de cargos de bajo nivel administrativo. La nómina no incluye el personal para cubrir los puestos clave de la entidad, acorde al Reglamento de la Ley 290. En consecuencia, éste deberá ser modificado, considerando un análisis de funciones – puestos fijos, evaluación del desempeño y salarios; para establecer las dependencias del MAGFOR tanto en el nivel central, como en los departamentos, quienes serían los responsables en el sector agropecuario y forestal, de la formulación de las políticas, estrategias, y sus evaluaciones en el marco del SPAR. El MAGFOR debe orientar su esfuerzo para cumplir con la Ley del Servicio Civil.

[28] Ver anexo sobre Información y Comunicacion

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

5. El MAGFOR necesitará entrar en un proceso de fortalecimiento sistemático para transitar hacia una situación financiera que le permita efectivamente desempeñar las siguientes tareas claves para ejecutar el PND-O/PRORURAL:

- Mantener un diálogo sostenido de políticas, alrededor de los ejes principales de la política y estrategia rural productiva con los Gobiernos Municipales, el sector privado, sociedad civil y cooperación internacional.
- Coordinar la programación de las actividades del PRORURAL concerniente al desarrollo rural productivo. La nueva Unidad de Planeamiento Estratégico y Desarrollo Rural se convertirá paulatinamente en una dirección muy importante para la coordinación de los programas y proyectos, monitoreo y evaluación de su impacto en el sector.
- Monitorear y Evaluar los resultados (con enfoque de conglomerados y cadenas productivas). La Dirección de Planeamiento Estratégico y Desarrollo Rural adquiere las responsabilidades de monitorear y evaluar los resultados y para ello trabajara muy de cerca con la Dirección General de Delegaciones Territoriales ya que estas delegaciones son las que ejercen la coordinación en los territorios.

6. El CONAGRO será la instancia de decisión del SPAR. No obstante, son necesario foros más amplios de participación, para lo cual habrá que fortalecer la Submesa de Desarrollo Rural Productivo y el Consejo Nacional de la Producción como parte de las instancias de consulta de CONAGRO.

7. El fortalecimiento de las delegaciones territoriales, debe darse como un objetivo deseado por el sistema. Para su operativización, se deben considerar los recursos actuales rescatables y considerar la contratación competitiva de los recursos humanos, bajo premisas de equidad y mérito considerando su capacidad técnica y no por factores políticos.

8. El MAGFOR, debe estimular de manera especial la acuicultura rural, fomentando una gama de alternativas para los productores rurales.

9. Se asumirán los proyectos PMA durante la fase de transición 2006-2007 como parte de PRORURAL: "Apoyo a familias rurales en zonas afectadas por sequías e inundaciones" y "Asistencia alimentaria para personas afectadas por desastres y para la recuperación de los medios de subsistencia", mediante los cuales se benefician a 200,000 personas (incluidas mujeres embarazadas y lactante, niños/as de preescolar y primaria y pequeños productores) en pobreza extrema y aquejados por situaciones recurrente de Inseguridad Alimentaria y Nutricional.

10. Se mantendrá la modalidad de ejecución de los proyectos PMA de forma descentralizada y desconcentrada. Una vez concluido el período de transición estarían listos los mecanismos y procedimientos para que los componentes compatibles con el quehacer de IDR, INTA, a partir del 2008 formen parte de PRORURAL y los otros componentes (salud, educación) sean ubicados en los entes gubernamentales correspondientes, previo acuerdo con el donante.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

3.6.2 Dirección General de Protección y Sanidad Agropecuaria (DGPSA)

La DGPSA, es la responsable de la prevención, diagnóstico, investigación y vigilancia fito zoosanitaria, la cuarentena agropecuaria y forestal, implementación del sistema de trazabilidad e inocuidad de los agros alimentos, el registro y control de los insumos agropecuarios, acuícola, pesqueros, forestales y agroforestal; el registro genealógico, la inspección de los productos y subproductos de origen animal y vegetal.

También, es la encargada de impulsar los programas y campañas de manejo, control y erradicación de plagas y enfermedades de plantas y animales, el dispositivo de emergencia en sanidad agropecuaria, certificación fito y zoo sanitaria, acreditación de profesionales y empresas para programas sanitarios y fitosanitarios, demás mecanismos de armonización y coordinación nacional e internacional.

En el marco del PRORURAL se quiere fortalecer a la DGPSA:

1. En las capacidades operativas e infraestructura en los territorios para atender, controlar, registrar y fiscalizar los servicios vinculados a la trazabilidad, procedimientos de implementación de sistemas HACCP, aspectos fitosanitarios, certificación de laboratorios y semillas, programas de vigilancia fitosanitaria, epidemiológica, inocuidad agroalimentaria y de inspección cuarentenaria.
2. Mejorar el marco jurídico institucional en lo que respecta a la acreditación de personas naturales y jurídicas que prestan servicios fito y zoosanitarios al sector (MIFIC-DGPSA/Leyes 274 y 291) en relación a la ley 219 ley de normalización técnica y calidad en función de la oficina nacional de acreditación (ONA).
3. Formular normas y procedimientos, para certificación de laboratorios, en especial, aquellos servicios que pueden ser realizadas por empresas privadas.
4. Asumir las funciones fitosanitarias forestales.
5. Realizar estudios sobre los procedimientos en línea CETREX.
6. Definir políticas de inspección y permisología – ligadas al HAPCC y a los certificados europeos.
7. Estudiar y ajustarse a la Ley de Bioterrorismo.

3.6.3 Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA)

El Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA), es un ente autónomo descentralizado vinculado jerárquicamente al MAGFOR, dedicado al desarrollo de la ciencia y la tecnología, con personería jurídica y patrimonio propio, con capacidad de adquirir compromisos y obligaciones de conformidad con el decreto 22-93, sus Reformas y la Ley 290.

El INTA, se ha venido posicionando para desempeñar un rol estratégico, como institución de líder en tecnología agropecuaria con capacidad para dar saltos cualitativos y cuantitativos importantes en investigación.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Uno de los obstáculos que se manifiesta en esta Institución es la necesidad de superar la alta dependencia de la cooperación internacional y el fortalecimiento de su excelencia científica, particularmente en investigación.

El Consejo Directivo es el órgano máximo administrativo de las actividades y bienes del INTA, a este le corresponde dirigir la ejecución de la política en materia de generación y transferencia de tecnología. Este Consejo, está conformado por un presidente, cuatro representantes del sector público y cuatro del sector privado, todos nombrados por el Presidente de la República por un periodo de dos años renovable en un periodo igual.

En el marco de PRORURAL se recomienda para el INTA:

1. Que el Presidente del Consejo Directivo del INTA, debe ser el Ministro del MAGFOR. Al cual le corresponde dirigir la ejecución de la política oficial en materia de innovación tecnológica, con una serie de funciones pertinentes al accionar del INTA.
2. El MAGFOR es el órgano administrativo máximo de las actividades y bienes del INTA. Se rige por los artículos 4, 7, 16 de la Ley 290 y su Reglamento.
3. El INTA, ejercerá un rol fundamental en la implementación del Programa, mediante la generación y transferencia de nuevas opciones tecnológicas dentro del proceso de innovación, que permita a las familias rurales mejorar su competitividad. Pero para cumplir con este rol, se deberá superar su dependencia presupuestaria y no depender de fondos externos de los proyectos.
4. Se fortalecerá el rol del INTA como institución pública, con una fuerte capacidad de interlocución técnico científica vinculándose con otros actores, (nacionales e internacionales), incluyendo el tema de la biotecnología, ciencia de los alimentos para aplicarla a cultivos con alto potencial de exportación y certificación de proveedores de servicios de asistencia técnica, en atención a los conglomerados de café, ganadería y forestal en coordinación con alianzas del sector público (MAGFOR- CENAMEGE – INAFOR – MIFIC - BANCO DE SEMILLA) y privado (UNICAFE).
5. Delimitar el campo de la investigación con otros agentes del medio en el ámbito universitario y con el resto de Centroamérica.

3.6.4 Instituto Nacional Forestal (INAFOR)

El INAFOR es el ejecutor de la Política de Desarrollo Forestal, con funciones de administración, regulación, fomento y control establecido en la Ley Forestal No. 462, opera en el territorio nacional a través de diez distritos forestales, los que interactúan con los actores del sector. En los aspectos administrativos forestales, celebra convenios con los Gobiernos Municipales, con organismos públicos y privados delegando funciones de vigilancia, control y fomento cuya interacción es clave para la implementación de la Ley.

En el marco de PRORURAL se requiere que el INAFOR:

1. En conjunto con El MARENA coordine los procesos de aprovechamiento forestal en las Áreas Protegidas, requiriendo la autorización de esta Institución para la aprobación de cualquier permiso de aprovechamiento forestal.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

2. En relación a la administración de zonas de amortiguamiento, existe común acuerdo entre MAGFOR y MARENA, para la conciliación de las agendas sectoriales, considerando los criterios de sostenibilidad, gradualidad, magnitud y planificación para la promoción de actividades productivas amigables con el ambiente, a fin de que estas zonas se conviertan en áreas de desarrollo y contención de la frontera agrícola.

3. La operatividad del INAFOR dentro y fuera de las áreas protegidas, se establecen por los planes de manejo, definiendo con exactitud sus límites, respetando los derechos constitucionales de sus habitantes. Para tal fin, se debe armonizar las Leyes (28, 40 y sus reformas, 462, 217, 445) y convenios internacionales relacionadas con el tema. Así como mecanismos de coordinación entre MAGFOR, MARENA e INAFOR, respetando en el territorio las funciones y competencias que la Ley Forestal y su Reglamento les otorga.

4. El INAFOR en su proceso de modernización, realizará reformas orientadas a disminuir la ilegalidad, simplificar el acceso al manejo del recurso y potenciar el desarrollo del sector, agilizando trámites y mejorando los mecanismos y procedimientos de control y monitoreo de las actividades forestales, bajo un diseño de institucionalidad permanente.

5. INAFOR dispondrá de evaluaciones y/o auditorias técnicas y/o contables de los programas y proyectos que ejecuta. Dichas evaluaciones y/o auditorias serán llevadas a cabo por empresas privadas especializadas de reconocido prestigio; sin perjuicio de las que corresponden de conformidad con la Ley a la Contraloría General de la República, entre otras.

6. Para garantizar la sostenibilidad del manejo forestal se reestructurarán las categorías de planes de manejo que eviten la fragmentación de las áreas boscosas y permitan su perpetuidad, así mismo se establecerán criterios y procedimientos para la clasificación e implementación de los estudios de impacto ambiental para la incorporación de estos dentro del manejo forestal, acción que deberá de coordinarse con las instituciones correspondientes. Esto implica una definición clara de los roles del MARENA, MAGFOR e INAFOR que asegure efectividad en la ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de manejo así como una aplicación correcta de los estándares en el campo.

7. El proceso de fomento forestal debe ser realizado por las instancias públicas y privadas que tengan este compromiso, INAFOR debe promover el desarrollo de la forestaría comunitaria rural y la promoción de Sistemas Agroforestales en los sistemas tradicionales agrícola y ganaderos en coordinación con INTA y otras instituciones del SPAR.

8. Las actividades de fomento que requiera transferencias de fondos y otorgamiento de créditos debe ser canalizado por el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal administrado por el INAFOR en coordinación y alianzas con el IDR y/o FCR y otras instancias de financiamiento que por su naturaleza les corresponda esta actividad, de común acuerdo con INAFOR, INTA, MARENA y otras instancias, respetando las competencias por ley de cada institución.

9. Facilitar los procedimientos de acceso y aplicabilidad de los Incentivos Forestales que otorga la Ley 462, coordinado con MAGFOR, MIFIC, MHCP y Gobiernos Municipales. Así como

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

fortalecer y desarrollar capacidades técnicas y administrativas de las Delegaciones Distritales para monitorear y certificar el cumplimiento de los requerimientos establecidos en el Reglamento Especifico de Incentivos Forestales.

10 Reactivar el Centro de Mejoramiento Genético y Banco de Semillas Forestales para el desarrollo clonal de especies forestales nacionales, desarrollo de huertos semilleros y bancos de germoplasma a nivel nacional, para disponer de semillas de alta calidad genética, con altos porcentajes de germinación y procedencias certificadas.

11 Para la prevención, control de plagas y enfermedades, se actuará de forma coordinada con las instancias de DGPSA/ MAGFOR, Gobiernos Regionales, Municipales y sociedad civil para dar respuesta de manera eficiente a los acontecimientos de esta naturaleza, priorizando las zonas de mayor vulnerabilidad.

3.6.5 Instituto de Desarrollo Rural (IDR)

El IDR como lo establece la Ley 290, es un ente descentralizado dependiente del Presidente de la República, trabaja 4 ejes fundamentales: i) Ámbito geográfico y social, considerando las particularidades de sus actores y agentes en los territorios en base a su potencial y realidad social. ii) Producción ampliada vinculada y sostenible, con cambios tecnológico e institucional. iii) Capitalización de la finca y microempresas rurales teniendo como núcleo a los productores. iv) La infraestructura productiva necesaria, para que la comunidad logre insertarse a los mercados.

Esta Institución esta compuesta por una suma de proyectos de desarrollo rural, los cuales guardan autonomía en sus administraciones, metodología de implementación y presupuestos. A pesar que ya se ha avanzado en la unificación de criterios, aún dista mucho para que los programas respondan administrativamente a las líneas operativas de la Institución. Se recomienda que a corto plazo se trabaje en una propuesta de integración al Presupuesto el financiamiento de los cargos sustantivos de manera sostenida.

El nuevo entorno de desarrollo rural apunta a una orientación de la producción competitiva, rentable, potenciando a los campesinos y pequeños productores a ser más eficientes, a capitalizarse, mejorar su nivel organizativo con capacidad gerencial, manejo integral de los cultivos y actividades micro empresarial en todas las fases de las cadenas productivas, para disminuir la pobreza rural.

3.6.6. Ámbito Territorial

Muchas de las acciones que desarrollan las instituciones del SPAR en los territorios, son afectadas por la fuerte centralización ejercida desde la capital y cabeceras departamentales. A pesar de la amplia gama de programas y proyectos con ejecución local, estos dependen administrativamente de los ministerios o de entidades descentralizadas o desconcentradas.

Además, cada instancia del SPAR tiene un accionar diferenciado que en la práctica lo hace insostenible. En los territorios muchos de los servicios prestados son de una baja calidad técnica y muy limitados, como consecuencia de los bajos presupuestos asignados a las Instituciones. No

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

obstante el personal que es contratado por proyectos financiados con fondos externos, es muy capaz y de alta calidad, pero sus funciones no son sostenibles, debido a que tienen una vida útil limitada en el tiempo.

Estos programas promueven el desarrollo rural, pero una vez que la inversión llegó a su fin, y las estructuras de soporte, desaparecen en los territorios, las capacidades institucionales y los servicios de apoyo, retroceden en su zona de influencia sustancialmente.

Las instituciones del SPAR cuentan en los territorios, con delegaciones departamentales, agencias de desarrollo o delegaciones distritales, con desigual dotación de recursos y capacidad operativa. Las delegaciones del MAGFOR e INAFOR, son las más débiles a nivel departamental, a pesar de su gran importancia. En teoría, tienen la potestad de coordinar las acciones de desarrollo rural a nivel territorial, pero en la práctica solo realizan labores de información y vigilancia, sin contar con los recursos y la capacidad de liderazgo para coordinar los planes de desarrollo rural en los territorios. El grueso de las acciones ejecutivas que se realizan ahí, es por entes desconcentrados o descentralizados.

La dispersión institucional que se observa en el SPAR a nivel central, se refleja con mayor fuerza en los departamentos y municipios, generando una fuerte dispersión, duplicidad de recursos y funciones e ineficiencia integral en las instituciones del SPAR.

El territorio rural se considera una categoría privilegiada llamada a sintetizar, un marco coherente de interpretación y gestión, en donde se pueden revalorizar estos espacios, como unidad de gestión para integrar los aspectos institucionales, considerando como elementos los aspectos de participación, empoderamiento, descentralización, desconcentración, desarrollo de políticas, encadenamientos productivos sostenibles y la competitividad rural.

Para alcanzar una arquitectura institucional que permita la ejecución de las políticas y estrategias rurales productivas, se deben considerar dentro de PRORURAL los aspectos siguientes:

- Estructurar las Delegaciones territoriales del SPAR, articulando los componentes de desarrollo del PRORURAL.
- Los recursos humanos a conformar las delegaciones departamentales deben seleccionarse competitivamente.
- Definir un presupuesto para cada delegación, con los componentes asignados.
- Ajustar funciones de servicios como procesos para MAGFOR, DGPSA, INTA, e INAFOR, desde la perspectiva de desconcentración.
- El IDR como institución ejecutora de proyectos actuara de forma coordinada con las demás instancias del SPAR, en tanto los convenios establecidos con la cooperación no permita la incorporación plena de sus delegaciones.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

El reto de las Delegaciones territoriales del MAGFOR y **DGPSA** para atender el PRORURAL será:

- Poner en marcha y el seguimiento y evaluación de las políticas del Sector Agropecuario Forestal.
- Conducir los procesos de formulación e implementación de la estrategias de desarrollo rural departamental y municipal, vinculados al resto de instituciones del SPAR y consejos departamentales y consejos municipales, priorizando los municipios y localidades en donde están asegurados los fondos de inversión del PND-O y PRORURAL.
- Crear los mecanismos que permitan el seguimiento, evaluación de inversiones públicas y privadas vinculadas al PND-O y PRORURAL y medir sus impactos.
- Crear las condiciones técnicas y logísticas para que de manera conjunta, con los Delegaciones Departamentales, Alcaldías Municipales, Instituciones del SPAR, Organizaciones de Productores Privados, Empresas y Negocios Rurales, el MAGFOR, cree los mecanismos que contribuyan a crear una agenda rural de desarrollo, con los principales actores del sector.

- El reto de las funciones del **INTA** en los territorios para atender el PRORURAL será:

  - Crear mecanismos que contribuyan a la implementación de los Servicios Innovación Tecnológica en el marco del enfoque de cuenca, acorde con las prioridades que se determinan en el PND-O y PRORURAL.
  - Definir los diferentes mecanismos de intervención de los servicios tecnológicos a nivel de los territorios, para atender los diferentes estratos de las familias rurales vinculadas a los PMP, en lo relacionados con los: i) conglomerados, cadenas Agroalimentarias, ii) el manejo postcosecha, la transformación y comercialización agrícola, iii) iv) la sostenibilidad ambiental.
  - Implementar una agenda de investigación básica y estratégica (aplicada y adaptativa) y de validación tecnológica agrícola, pecuarias y forestal, dirigida a los territorios priorizados por el PND-O/ y PRORURAL.
  - Establecer normativas y reglas claras de intervención de los servicios de innovación tecnológicas (Investigación, validación/servicios de extensión) para sector público y privado, en donde fluya de partes de los oferentes de servicios una mayor cantidad posible de conocimientos y tecnologías de calidad, de la naturaleza de bien público y semi-público, o privado, que satisfagan las necesidades tecnológicas de los productores rurales.
  - Coordinar sus acciones de innovación de tecnología agrícola, a lo interno del SPAR de manera descentralizada, el manejo de los servicios de investigación y extensión que estén en función de una agenda de desarrollo de los principales actores del sector público y privado en los territorios. Esto tendería a dar una mayor repuesta a las propuestas que se hace en los territorios.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

- El reto de las funciones del **IDR** en los territorios para atender el PRORURAL será:

  - Crear las condiciones para un marco institucional a nivel central y en los territorios como miembro del SPAR, que permita su vinculación y acciones coordinadas con el resto de los actores, para hacer sostenible su operatividad.
  - Establecer una estrategia de desarrollo rural, en el marco del PND-O y PRORURAL, vinculado a las prioridades de los actores en los territorios.

- El reto de las funciones del **INAFOR** en los territorios para atender el PRORURAL será:

  - Ejecutar las funciones delegadas por Ley Forestal 462 y sus reglamentos, 290 y PRORURAL en coordinación con las Instituciones miembros del SPAR y Gobiernos locales. Siendo el principal implementador del PRURURAL/ FORESTAL.
  - Incidir en el mejoramiento de los Servicios prestados y la simplificación de los trámites para el Manejo Forestal Sostenible.
  - Instrumentar la política, estrategia y monitoreo de los recursos forestales.
  - Establecer un mecanismo de Descentralización ordenado hacia Distritos Forestales Nacionales.
  - Realizar acciones de fomento que permitan el desarrollo sostenible del recurso forestal, enfocado en la integración del Cluster Forestal y Producto de la madera, facilitando la inversión nacional y extranjera: i. En plantaciones forestales, ii. Mejorado tecnológicamente, iii. Desarrollando un cluster competitivo y iv. de mayor agregado al recurso forestal.

3.7 Políticas y Estrategias Agropecuarias - Forestales

Situación

El Sector Público Agropecuario y Forestal (SPAR) ha enfrentado en los últimos años el reto de gestionar coherente y efectivamente las políticas sectoriales en función de la promoción del desarrollo rural productivo para el mediano y largo plazo. Esto ha dificultado la reducción del déficit de la balanza comercial agropecuaria y de la pobreza rural, así como el incremento de la productividad que permita el crecimiento económico sectorial y global.

Si bien las reformas económicas de estos años se han orientado hacia la eliminación de las distorsiones en los mercados de tierra, comercialización, servicios financieros rurales y al mejoramiento del capital humano para que las reformas sean sostenibles y duraderas, éstas aún no han sido suficientes.

Las condiciones actuales en donde la apertura comercial se convierte en un reto fundamental para el sector, requiere entonces fortalecer sustancialmente la capacidad para definir, negociar, aplicar y evaluar los resultados de las políticas sectoriales. Se trata de una responsabilidad muy grande para el MAGFOR que no se puede cumplir con los recursos humanos y económicos con que se cuenta.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Orientación

El conjunto de interrelaciones que afectan la producción agropecuaria y forestal, obliga a dotar al aparato central de capacidad de análisis y formulación de políticas, con enfoques que permitan abordar de manera integrada los factores que afectan el desempeño del sector. En este sentido el enfoque de análisis de conglomerado es indispensable para formular políticas integrales, orientadas por el mercado y a las condiciones macroeconómicas. Es decir, que la formulación de políticas debe desembocar en propuestas de acciones que den mayor coherencia del nivel macro con el micro y mejoren la competitividad de las cadenas agroproductivas.

La organización de los instrumentos de análisis de Política en grandes divisiones de trabajo permitirá particularizar por tipo de cadena agrícola, pecuaria y forestal, constituyéndose éstas en el enfoque de cadenas y conglomerados de cada caso, en el marco de análisis de los impactos macro y micro económicos.

Objetivos

Formulación e implementación de los planes estratégicos y operativos de las instituciones del SPAR en el marco de la política y estrategia de desarrollo rural productivo sostenible.

Metas e indicadores

Durante la ejecución del PRORURAL el accionar de las instituciones del SPAR se ha dirigido hacia el logro de los objetivos de la política y estrategia de desarrollo rural productivo, contando con la participación del sector privado y la sociedad civil.

En términos generales, en el Componente de Políticas y Estrategias se han propuesto las siguientes metas:

1. A finales del 2009 las políticas sectoriales han sido elaboradas y aprobadas por CONAGRO e implementadas por las instituciones del SPAR.
2. Durante el periodo de PRORURAL el 75% del Gasto Sectorial acumulado ha sido realizado en función de la política sectorial.
3. El 80% de las organizaciones del sector privado y de la sociedad civil del sector han expresado satisfacción sobre su participación en la elaboración e implementación de la política y estrategia de desarrollo agropecuario y forestal en el ámbito rural.
4. Se ha negociado el alineamiento de toda la cooperación internacional relevante y se ha aprobado por CONAGRO una segunda fase del Programa Sectorial PRORURAL II que aglutine a todas las instituciones del SPAR

Los indicadores del Componente son:

- Más del 60% de los miembros del Consejo de la Producción han expresado satisfacción sobre su participación en la formulación e implementación de la política y estrategia sectorial en el ámbito rural.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

- Al menos el 90% de los representantes de la cooperación internacional en la Submesa de DRP han alineado sus estrategias de cooperación a la política sectorial.
- 100% del gasto de las instituciones que implementan PRORURAL corresponden al PMGP.

Estrategia:

El conjunto de interrelaciones que afectan la agricultura, obliga a dotar al aparato central de análisis y formulación de políticas, de los enfoques que permitan abordar de manera integrada los factores que afectan el desempeño de la agricultura. En este sentido un enfoque de análisis de cadena es indispensable para formular políticas integrales. Es decir, que la formulación de políticas debe desembocar en propuestas de acciones que den mayor coherencia del nivel macro con el micro y mejoren la competitividad de las cadenas agroalimentarias y forestales.

Los instrumentos de análisis de Política en grandes divisiones de trabajo por tipo de cadena agrícola, pecuaria y forestal, constituyen el enfoque de cadenas y conglomerados en el marco de los análisis de impacto.

La Dirección General de Políticas del MAGFOR, fortalecerá las relaciones con las instituciones del sector público y privado, a través de CONAGRO, la Submesa de Desarrollo Rural Productivo y el Consejo de la Producción, Consejo de Desarrollo Departamental de manera que incidan coordinadamente en la definición de acciones de política que impacten en la economía rural productiva. Es indispensable que esta Dirección General disponga de recursos suficientes para facilitar y realizar el diálogo con los diferentes actores públicos, privados y de la sociedad civil.

Finalmente será vital desplegar una comunicación técnica intrainstitucional e interinstitucional de manera permanente, que permita favorecer el diálogo de políticas y el seguimiento de su impacto en el sector agropecuario. Es decir no basta con formular buenas políticas, es necesario informarlas y compartir el seguimiento mediante un Sistema de Información Agropecuario y Forestal que proporcione los reportes físicos y digitales. Esto implica el fortalecimiento de la capacidad para realizar el monitoreo, evaluación y análisis de los impactos económicos, sociales y ambientales de las tecnologías y de las políticas sectoriales en marcha.

3.8 Áreas de Intervención Transversales

Las áreas de intervención correspondiente con los objetivos transversales del programa se detallan a continuación:

3.8.1 Desarrollo de Conglomerados

Situación

La agricultura, la ganadera y la actividad forestal se dan cada vez más en el marco de relaciones entre actores desde la producción primaria, la agroindustria, la comercialización de productos primarios y procesados y su entrega a distribuidores intermedios y finales. Esto es lo que se

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

denomina las cadenas agroindustriales o cadenas de valor. Ellas tienen muchas formas, dimensiones y grados de cohesión. Lo importante es que en ellas se den procesos transparentes en la relación entre actores y una distribución equitativa de beneficios.

Cuando alrededor de las cadenas se desarrollan otras actividades que garantizan la entrega de insumos, equipos y servicios atendiendo a las demandas de todos los actores, entonces se trata de un conglomerado. Los conglomerados adquieren un papel de extrema importancia para vincular la agricultura, ganadería y actividad forestal a las economías y sociedades rurales. El desarrollo de conglomerados es una forma de articular las economías rurales y contribuir al desarrollo territorial.

La ausencia de políticas específicas de desarrollo territorial ha limitado en gran medida el proceso de ordenamiento de la inversión pública en el área rural, así como la planificación de operaciones en apoyo al desarrollo de conglomerados productivos. En esta línea, la falta de orientación en materia de desarrollo territorial hace resaltar otras carencias, como la responsabilidad por el desarrollo rural productivo y la agroindustrialización. No obstante a lo anterior existe una política forestal, hay propuestas de políticas de desarrollo productivo sostenible y e innovación tecnológica bastante desarrolladas. Además se ha diseñado una Política Ambiental y su Plan de Acción, así como planteamientos de desarrollo de la biodiversidad. El desarrollo de conglomerados permitirá captar los beneficios que se crean por efecto de las políticas referidas.

Orientación

El MAGFOR apoyará los procesos de formación de cadenas agroindustriales o de creación de valor, a través de un programa especial. Este programa fomentará la formación de cadenas y conglomerados y aportará técnicos facilitadores de la relación entre actores en las cadenas y conglomerados en territorios específicos. El programa comenzara en zonas en las que ya hay relaciones incipientes, pero prometedoras entre actores.

Para responder a las necesidades en los territorios prioritarios, la Dirección General de Delegaciones y Promoción de Estrategias Territoriales se propone crear las condiciones que integren la dimensión territorial en la planificación y ejecución de actividades, que permitan el seguimiento y evaluación exhaustiva de los programas y proyectos a implementar en el marco del PRORURAL.

Objetivo

Mayor vinculación horizontal y vertical (agroindustrialización y aglomeración) de las actividades económicas agroproductivas en los diversos territorios rurales

Metas

Conformar cadenas y conglomerados priorizados en el PND-O adecuadamente articulados con un enfoque territorial y que funcionen en armonía entre los actores miembros, con sus propias estrategias de expansión.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Estrategia

Para alcanzar los objetivos de desarrollo de cadenas y conglomerados se debe adoptar la siguiente estrategia:

- Asegurar los mecanismos adecuados para la implementación de las políticas y estrategias del sector agropecuario y forestal en los territorios, fortaleciendo la capacidad institucional y desarrollo de vínculos a nivel departamental y municipal. Para ello se propone consolidar la estructura organizativa en el MAGFOR de la Dirección General de Delegaciones y Promoción de Estrategias Territoriales y la instauración de redes de promotores rurales para implementar las políticas y estrategias del sector agropecuario y forestal, la coordinación de los procesos de consulta con los gremios, organizaciones de productores y público en general sobre el desarrollo rural.
- Se propone en los territorios implementar estrategias de intervención para orientar el desarrollo de la economía rural productiva, promoviendo sistemas de producción bajo esquemas de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la aplicación de planes sectoriales para la prevención, mitigación y respuesta a siniestros naturales.
- Fomentar la política de riego para cultivos rentables, la creación de distritos de riego y promotores rurales que faciliten el actuar en los territorios.
- Finalmente el quehacer en los territorios será el apoyo al desarrollo de proyectos específicos en ejecución y aquellos que están en la fase de formulación conforme las Políticas y Estrategias del Desarrollo Rural Productivo y el PRORURAL.

3.8.2 Tierra

El objetivo general de PRORURAL en lo que se refiere a la problemática de los derechos de propiedad de la tierra, consiste en el fortalecimiento del sistema de administración de tierra para consolidar los derechos de propiedad de los productores/as del área rural.

Situación

La inseguridad de la propiedad sobre la tierra en Nicaragua se ha convertido en un verdadero freno para la realización de inversiones de largo plazo.

Los principales factores y condiciones de la tenencia de la tierra se pueden resumir en los siguientes: 1) Configuración y situación actual del sector reformado, 2) Impacto socioeconómico de las Reforma Agraria ejecutadas, 3) Viabilidad de Reforma Agraria mediante mercados de tierra, 4) Análisis del funcionamiento de los mercados de tierra, 5) Mejoramiento del proceso de titulación, 6) Impacto de la estructura impositiva vigente sobre la propiedad, 7) Mecanismos de valoración de bienes inmuebles para fines impositivos, 8) Condiciones de tenencia de tierras en áreas protegidas, 9) Condiciones de tenencia de tierra de Comunidades Indígenas y de otras formas de propiedad.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Los principales problemas de la tenencia se resumen en: 1) Marco Legal débil y disperso en varias entidades y agentes. 2) Poca articulación entre las instituciones del sector productivo y de la propiedad antes o después de la regularización de áreas específicas. 3) Trámites Legales tardados y costosos. 4) Invasiones de Tierras. 5) Falta de Aplicación de Demarcación y Titulación de Tierras Indígenas. 6) Falta de Demarcación e Inscripción de Áreas Protegidas. 7) Distorsión en el Mercado de Tierras. 8) Irregularidad y Ausencia de Registro Físico y Legal. 9) Legalización inconclusa de gran parte de las propiedades entregadas en los años ochenta y respaldadas con Títulos de Reforma Agraria provisionales. 10) Demanda aumentada debido principalmente a duplicación de titulación de beneficiarios y otros aspectos relacionados. 11) Cambios en la vocación del suelo y uso inadecuado de los mismos.

Orientación

Lograr el consenso del sector público y privado sobre un Marco de Política de Tierras como base para la Política de Tierras de Largo Plazo con visión de Nación, que incorpore las prioridades y acciones necesarias para el ordenamiento de la propiedad, acceso, uso y gestión del recurso tierra de manera sostenible.

Objetivo

Formular el marco de política de tierras, como elemento articulador, necesario para el ordenamiento y regularización de los derechos de propiedad y como sustento para la implementación de un programa nacional de administración de tierras, que contribuya al aseguramiento de las iniciativas productivas del sector rural.

Metas

Desarrollar la capacidad institucional del MAGFOR para cumplir con el mandato de la Ley No. 290, de formular la política sectorial y dentro de ésta, la Política de Tierras y su estrategia de implementación, coordinando los esfuerzos del sector público agropecuario con el de la propiedad, para complementar acciones en pro del desarrollo productivo y bienestar económico de las familias rurales.

Con el ordenamiento de la propiedad y la gestión eficiente de la tierra, se espera impactar en aumentar los niveles de inversión en fincas, en el incremento de la productividad, el bienestar de las economías rurales y en el medio ambiente, además de que la propiedad segura, puesta como garantía del crédito, reduce el riesgo del capital en los mercados financieros y que la tierra puede ser transada por su valor real, impulsando con ello, el desarrollo de la producción y la productividad, generando una oferta mayor de producción para el consumo interno, que asegure la alimentación familiar rural y/o para la exportación que genere mayores ingresos.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Estrategia

- Establecer un diálogo para el consenso de los lineamientos estratégicos y acciones con diferentes actores a nivel nacional y local del sector público y privado.
- Integrar el marco de política de tierras con los planes de ordenamiento territorial.
- Asegurar el crecimiento económico de la familia rural por medio de la estabilización de la propiedad sobre la tierra, que vinculen las iniciativas del sector productivo agropecuario y forestal.
- Constituir un comité de política compuesto por diferentes actores sociales y productivos que establezca los vínculos de coordinación necesaria entre el sector público, privado, indígena y comunitario.
- Diseñar y establecer un sistema de monitoreo de tenencia y mercado de tierra que permita ofrecer información uniforme y aportar al diseño del marco de política de tierra.
- Diseñar y establecer un sistema de indicadores relativos a la seguridad de la tenencia, mercado, acceso y uso de tierra.

3.8.3 Comunidades indígenas

Situación

Las comunidades indígenas, en particular la región Atlántica, por siglos han manejado sus recursos naturales de forma equilibrada, por lo que actualmente éstos se encuentran en mejor estado de conservación, sin embargo en los últimos años este equilibrio se ha venido rompiendo y se ha observado un deterioro acelerado de dichos recursos naturales, a causa del avance de la frontera agrícola, los incendios forestales, así como conflictos de propiedad, asignación de concesiones a terceros y problemas de gestión de las propias comunidades. Lo anterior ha provocado un deterioro de las condiciones de vida de las comunidades indígenas.

Orientación

Para superar la problemática de las comunidades indígenas es necesario crear un programa de asistencia que permita gestionar el aprovechamiento de sus recursos naturales, fortalecer el desarrollo de sus organizaciones y mejorar el nivel de vida. Una manera de concretar el esfuerzo es la implementación de mecanismos de certificación de sus productos para alcanzar mercados como el de Estados Unidos y Europa. También se ofrecerá capacitación y asistencia técnica sobre diversificación de producción, venta de servicios ambientales como agua, oxigeno, pagos por investigación, ecoturismo indígena, entre otros.

Lo anterior solo será posible si se implementan los programas y proyectos de demarcación y titulación de tierras, se mejoran las condiciones de infraestructura (caminos, puertos, sistemas de comunicación).

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Objetivo

Preservar y/o restablecer los recursos naturales de las tierras en donde se asientan las comunidades indígenas, mediante planes de desarrollo comunitario que garantice el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades y las generaciones venideras.

Estrategia

- Lograr una economía rural orientada a la generación de bienes y servicios rentables y competitivos con base en el desarrollo del capital humano, social y físico del sector.
- Desarrollar el capital físico de infraestructura (vial, energética y comunicaciones)
- Desarrollar encadenamientos productivos que integren al productor primario a la agroindustria. Generar mayor valor agregado y ofertar bienes de calidad sanos e inocuos al consumidor final.
- Desarrollar el capital social, fortaleciendo la asociatividad de pobladores rurales y generando mayores economías de escala y redes sociales de protección e intercambio.
- Desarrollar los territorios de forma equilibrada, integrando las regiones a un esquema de ordenamiento de la producción basado en la vocación y cultura de los mismos territorios. Estructurar aglomerados en los territorios.
- Mejorar el capital humano fortaleciendo la capacidad de las personas que habitan las comunidades.
- Acelerar la innovación tecnológica por parte de los productores, facilitando la incorporación de la ciencia y la tecnología que sustente el incremento de la productividad, rentabilidad, competitividad y sostenibilidad rural y de servicios ambientales.
- Propiciar la valorización y uso racional de los recursos naturales.
- Generar empleo e ingresos, vinculando territorios a mercados dinámicos que generan la demanda externa necesaria para la transformación productiva de las localidades e impulsar el desarrollo de mercados y la dinámica productiva en las localidades.

3.8.4 Comercio Agropecuario y Forestal

Situación

En general el sector agropecuario enfrenta una oferta productiva con escaso vínculo interno y externo, mercados imperfectos y pocos desarrollados que facilitan la constitución de oligopolios y oligopsonios, una mínima promoción e incentivo a las exportaciones y a la sustitución de importaciones. Además enfrenta costosos y burocráticos trámites en las aduanas, un sistema de información de precios y mercado limitado y con poco acceso por parte de los productores. Las actividades productivas tienen un bajo nivel de integración con poco valor agregado y servicios a la comercialización insuficiente y costosa. La calidad de los alimentos no se equipara a las exigencias del mercado mundial, existe poco uso de tecnología, insuficiente infraestructura y baja calificación y destreza en los recursos humanos. Unido a lo anterior la débil institucionalidad del sector agropecuario público y privado no propician un clima de negocios y de atracción de inversiones, que proporcione estabilidad, seguridad y reglas claras para los agronegocios.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Orientación

En este sentido, PRORURAL parte de la voluntad de establecer un clima de negocios, que apoye efectivamente el crecimiento de la actividad productiva y la comercialización. Para lograr que los beneficios de la actividad productiva en la zona rural se puedan maximizar, se debe desarrollar una visión sectorial y participativa, donde cada uno de los actores privados se vean a si mismo como lo que son "Empresarios", las únicas diferencias deben estar marcadas por el tamaño de las inversiones y la ubicación geográfica, procurando que los factores que inciden en el aprovechamiento de las oportunidades funcionen acorde a la demanda de los mercados.

Objetivo

Diversificación de los mercados externos y modernización e incremento de la competitividad de los mercados nacionales de bienes, servicios e insumos relacionados a la producción agropecuaria y forestal en el sector rural.

Metas

Contar con una oferta productiva diversificada y de calidad para competir en los mercados, duplicando el valor de las exportaciones de productos agropecuarios, acuícola y forestales al 2009 e interviniendo eficientemente en el mercado local con productos competitivos de origen agropecuario y forestal.

Estrategia

- Participar en forma efectiva en las negociaciones comerciales internacionales en lo que concierne a los compromisos que se adquieren y oportunidades que se logran para productos de la agricultura. Se dará atención especial a los asuntos estratégicos de las negociaciones comerciales, como por ejemplo el acceso a mercados, la propiedad intelectual sobre la biodiversidad, los servicios, etc.
- Concertar con el MIFIC las normas para el comercio internacional de productos agrícolas, pecuarios y forestales, primarios y procesados, y para los insumos y semillas para la agricultura, a fin de que dichas normas se den con conocimiento de causa.
- Se intervendrá en la simplificación de barreras administrativas, el desarrollo de un sistema nacional de la calidad, la aprobación de una política de competencia que garantice la libertad de una competencia libre e irrestricta que incentive la productividad, creatividad y eficiencia de las empresas y del desarrollo de servicios modernos. Igualmente se impulsará la capacitación y formación técnica respondiendo a las necesidades del mercado.
- Implementación de la estrategia que fortalezca la consolidación de la oferta exportable actual y aproveche la demanda interna de productos de origen agropecuario y forestal competitivos, de manera que permita enfrentar los crecientes desafíos que presentan los mercados. Los tratados de libre comercio vigentes y aquellos en proceso de negociación, y el propio proceso de apertura comercial que Nicaragua ha venido impulsando, reafirma la necesidad de presentar alternativas de desarrollo sectorial, para el aprovechamiento de las ventajas comerciales y a su vez contribuir al desafío de enfrentar la competencia interna con productos de alta calidad.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

- Definición de medidas que atiendan las sensibilidades de los sectores productivos vulnerables a la competencia externa, sin descuidar que cualquier disposición no se convierta en obstáculo al comercio. Por ello, en el proceso de armonización arancelaria de la Unión Aduanera Centroamericana y otros procesos de tratados de libre comercio, se diseñarán escenarios de negociación alternativos y participativos, que apoyen el desarrollo del bajo nivel competitivo de los pequeños y medianos productores.
- Articular la política comercial con una política de sanidad e inocuidad agroalimentaria encaminadas a cumplir las normas internacionales de sanidad e inocuidad de alimentos para competir con mayor ventaja en el mercado nacional e internacional y promuevan el cumplimiento de las normas exigidas en los diferentes mercados (Ley de Bioterrorismo, EUREPGAP, otros).

3.8.5 Enfoque de Género

Situación

La mujer desempeña innumerables funciones en los hogares rurales, y en muchos casos estas funciones se cumplen en las más lamentables condiciones de salud, seguridad, discriminación y mal trato. Más aún, el papel más importante de la mujer es la formación del recurso humano a partir de la crianza, y educación de los hijos, tarea que usualmente se descuida porque hay que dedicar tiempo a actividades productivas. La relación entre varones y mujeres es en muchos casos poco articulada para el cumplimiento de las responsabilidades. Esta situación hace indispensable una política de universalización del enfoque de género.

Las políticas públicas tienen un impacto sobre la realidad social. Sin embargo, no logran producir cambios sociales y mejorar la situación de mujeres y hombres de acuerdo a sus características de género. Es decir, existe una responsabilidad pública en el modo en que se gestionan las políticas y los recursos, pero esta no se cumple. El desarrollo rural sostenible integra la equidad de género no solo como una necesidad ética sino económica. Sin embargo, los avances que se han presentado han sido lentos e insuficientes para reducir las inequidades de género en el sector rural, principalmente en el acceso a la tierra, crédito, capital, tecnologías y otros servicios de apoyo a la producción.

Objetivo

Incremento del acceso, control y equidad de hombres y mujeres a recursos y servicios agropecuarios.

Metas

Los resultados esperados al 2009 serán: i) Institucionalizado el enfoque de equidad de género en el Sector Agropecuario y Forestal ii) Incrementado en un 10% el acceso de la mujer rural como propietaria de tierra en las diferentes modalidades de titulación agraria. iii) Incrementado el acceso a los servicios agropecuarios y forestales a 21,000 mujeres productoras rurales iv) Atendidas al menos el 35% de las productoras rurales en las diversas modalidades de asistencia técnica v) Organizados grupos de mujeres productoras que gestionan sus propios recursos para el

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

desarrollo de iniciativas económicas empresariales y agroindustriales. vi) Implementado un sistema de información agropecuaria con enfoque de equidad de género.

Estrategia

La estrategia será: i) fortalecer los procesos de institucionalización del enfoque de género en el sector público agropecuario y forestal ii) el diseño de instrumentos metodológicos, para la aplicación del enfoque de género en la prestación de los servicios agropecuarios y forestales iii) fortalecer el marco legal e institucional, referida al acceso de las mujeres a la tierra, iv) fomentar la organización de mujeres rurales en distintas formas asociativas, asegurando la gestión para el desarrollo empresarial y comercialización de los productos v) capacitar al personal técnico de las instituciones del sector en el tema de género, y vi) promover estudios de investigación sobre la situación de las mujeres rurales y su aporte a la producción agropecuaria.

3.8.6 Asociatividad y Organización gremial

Situación

La situación tiene dos dimensiones. Por un lado la población rural se encuentra dispersa tanto en caseríos como de forma individual, con acceso muy limitado a recursos y servicios. Existen 7000 caseríos con menos de 200 habitantes. Esta situación dificulta que el Gobierno proporcione sus servicios de manera eficiente; llevar a la población rural los servicios básicos es caro y no existen suficientes recursos para satisfacer la demanda; asimismo, la asistencia técnica es cara, los servicios de comercialización y los que ofrecen el sector privado.

Por otro lado los productores, con raras excepciones, no se han integrado ni participan en forma activa en organizaciones (por rubro, cadena, por territorios) a fin de resolver en forma colectiva problemas o aprovechar oportunidades que no pueden lograr en forma individual. Como resultado de ello se pierden oportunidades y se vuelven problemas, que cada día van minando las posibilidades de salir de la pobreza.

Los pocos gremios que existen dependen sistemáticamente de donaciones y ofrecen muy limitados servicios a los asociados. Es urgente que se modernicen, tengan sus propios autogravámenes y una oferta de servicios de calidad a los asociados.

Orientación

El Gobierno considera indispensable que las organizaciones de la sociedad civil, llámense gremios, asociaciones, cooperativas, cajas de crédito rural, adquieran más capacidad para cumplir nuevas funciones.

Su relación con el gobierno debe superar su actitud de confrontación y debe orientarse fundamentalmente hacia la colaboración.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Las organizaciones deben generar sus propios recursos por la vía de cuotas y auto gravámenes y convertirse en sujetos de crédito, capaces de postular a fondos concursables y tener credibilidad para acceder recursos de la cooperación internacional.

Objetivo

Promoción de la asociatividad y la participación de los productores/as del sector agropecuario y forestal en sus propias organizaciones a nivel local y nacional.

Meta

Una estructura gremial nacional, veinte organizaciones gremiales (una por rubro cadena) y cincuenta organizaciones locales, todas con definición de funciones y capacidad para cumplirlas. Incluyendo los mecanismos de captación de fondos para ello y por lo menos cien alianzas entre empresa agroindustriales y grupos de productores organizados.

Estrategia

Desde la perspectiva del PRORURAL, en conjunto con el MITRAB, CENACOOP y otros se fomentará y facilitará la asociatividad de los productores del área rural, tanto de agropecuarios y forestales como los no agrícolas. El IDR retoma acciones directas en el territorio, como parte del componente de Servicios rurales en apoyo a la producción.

Dentro de las actividades de asociatividad, se fomentará y facilitará lo siguiente:

i. Formación de cooperativas, sociedades anónimas y otras formas de organización.
ii. Desarrollo de alianzas estratégicas entre empresarios, productores de gran escala y pequeña y mediana producción.
iii. Creación de redes de diferentes tipos (comercialización, organización, tecnológica, información, otras) tanto a nivel, local, nacional e internacional.
iv. Facilitar la creación de proyectos y créditos para aquellos grupos que estén organizados en cualquier tipo de organización.

3.8.7 Seguridad Alimentaria

Situación

Diferentes grupos vulnerables, compuestos fundamentalmente por familias en extrema pobreza, familias en la pequeña y mediana producción agropecuaria, obreros agrícolas, niños y niñas, mujeres lactantes y personas de tercera edad, se encuentran en riesgo de inseguridad alimentaria. Aproximadamente 800 mil personas no tienen ingresos suficientes para tener acceso a las 2,155 calorías necesarias para la supervivencia diaria por persona por día, cuantificada en la Canasta Básica de Alimentos diseñada por el MAGFOR, FAO e INCAP, lo cual da origen a una situación de hambre y desnutrición que afecta a vastas zonas del país.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Esfuerzos realizados para aliviar esta situación de parte de organismos gubernamentales e internacionales y privados son ejecutados en forma dispersa, sin ninguna lógica desde el punto de vista conceptual, ni territorial, no enmarcados dentro de alguna estrategia común, por lo que el impacto alcanzado en los grupos vulnerables, no es relevante en la mayoría de los casos.

Gran parte de las acciones realizadas son de carácter asistencial, confundiendo este accionar con la verdadera naturaleza de los programas de seguridad alimentaria nutricional.

Especial atención merecen las zonas con menor potencial o con menores ventajas competitivas, en donde deben buscarse alternativas que permitan a la población romper su crónica dependencia a los programas de alimentos donados

Durante la década de los 1990, la disponibilidad energética ofrecida por once productos de origen agropecuario, seleccionados en la Canasta Básica, se mantuvo en cada uno de los años por debajo de las 2,155 calorías recomendadas, por persona, por día. Pero a partir del año 2002 la disponibilidad mejoró notablemente, debido a tasas superiores de crecimiento, logradas en la producción de algunos productos, durante el periodo 1999-2002, como es el caso de los granos básicos, diferentes tipos de carne y la leche. A pesar de ello, durante el período 2001-2003 la importación de algunos alimentos básicos, sobrepasó la cifra de 300 millones de dólares.

Orientación

Las orientaciones que siguen se refieren a la política de seguridad alimentaria a nivel nacional. Como pude apreciarse en varios casos rebasan las competencias directas del MAGFOR y las otras entidades del sector. Sin embargo se ofrece un marco de referencia sobre la magnitud de la tarea a desarrollar y por lo tanto la importancia del concurso de todas las entidades con responsabilidades especificas.

- Promover la seguridad alimentaria a través de la transferencia de activos (insumos, implementos, etc.) y de asistencia técnica a las familias pequeñas y medianas productoras, mejorando e incentivando la producción y el consumo de alimentos.
- Promover la ejecución de acciones en el marco del ordenamiento territorial así como reducir la vulnerabilidad ambiental preferiblemente dentro de un enfoque de manejo de cuencas.
- Promover la ejecución de proyectos públicos y privados de seguridad alimentaria nutricional, de carácter integral, basados en la producción de alimentos de origen agrícola, ganadero, piscícola y/o acuícola, especialmente en zonas de concentración de grupos vulnerables.
- Promover la producción artesanal de semillas y el uso de semillas mejoradas.
- Facilitar la constitución de reservas de alimentos para auxiliar a la población afectada en caso de desastres es sumamente necesaria en zonas proclives a los mismos.
- Facilitar la instalación de sistemas de riego con infraestructura apropiada, priorizando a los pequeños productores.
- Promover el desarrollo de acciones fuera del sector agropecuario (artesanías, turismo etc.) a fin de mejorar los niveles de ingreso.
- Promover y apoyar la formación de organizaciones de beneficiarios de los proyectos de seguridad alimentaría.
- Armonizar el ingreso y distribución de las donaciones de alimentos en correspondencia con los patrones de consumo de la población.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

- Facilitar que las donaciones lleguen a los grupos vulnerables y evitar que se ocasionen distorsiones en los mercados locales.
- Promover una justa distribución de los alimentos internamente en el seno familiar.
- Dinamizar las acciones para la restauración de los centros de acopio actualmente en desuso y diseñar una política adecuada de acopio y políticas de crédito para la retención de cosechas a fin de contrarrestar las distorsiones en los mercados, por el lado de la oferta de los granos básicos.
- Promover la participación plena de la mujer en la economía, proporcionando facilidades de acceso, de manera equitativa, a los medios de producción, crédito, asistencia técnica, tierra, agua etc.
- Extender y fortalecer a nivel de la República, del Sistema de Información sobre la Seguridad Alimentaria Nutricional (SISSAN), teniendo en cuenta que es un instrumento eficaz para el levantamiento de Planes de Acciones sobre Seguridad Alimentaria en los Departamentos del país, complementado además con un sistema de Alerta Temprana (Hojas de Balance Alimentario, Canasta Alimentaria, Estudios alimentario nutricionales).
- Actualizar constantemente el inventario de proyectos de seguridad alimentaria a fin de evaluar el impacto en los grupos vulnerables, servir de orientador a la inversión pública y privada en materia de seguridad alimentaria y evaluar su concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia de Desarrollo Rural Productivo.
- Vigilar para que en la formulación de proyectos de seguridad alimentaria nutricional la capacidad de carga de los ecosistemas, lo cual implica impedir la contaminación del agua, proteger la fertilidad del suelo, actividades pesqueras sostenibles y aprovechamiento racional de los bosques, garantizando así, una producción sostenible de alimentos para las presentes y futuras generaciones.
- Elaborar un Plan Contingente para amortiguar el impacto del CAFTA en la producción y comercialización de los productos de la Canasta Básica Alimentaria.
- Armonizar la implementación de las Políticas del Sector Público Agropecuario en materia de seguridad alimentaria con el sector privado y organizaciones internacionales que estén actuando en el área de seguridad alimentaria.
- Tratar de formalizar las exportaciones de granos básicos, especialmente el caso del frijol y en general incentivar la exportación de productos alimentarios con valor agregado especialmente los no tradicionales como jengibre, palmito, pijibayes y malanga entre otros.
- Hacer valer las Normas de calidad tanto para la exportación como para la importación de alimentos.

Objetivo

Contribución a la reducción de la inseguridad alimentaria y nutricional de la población rural, con énfasis en los grupos vulnerables.

Meta

PRORURAL se propone que para el año 2009 se tendrán mejores condiciones de disponibilidad y acceso a los alimentos, derivados del aumento en la productividad de los factores y del mejoramiento de la calidad de los mismos.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Estrategia

La estrategia de seguridad alimentaria parte de seis ejes estratégicos de acciones que se realizarán simultáneamente durante la implementación de PRORURAL.

1. Se reforzará institucionalmente el carácter oficial del MAGFOR como rector de la Política de Seguridad Alimentaria, mediante la emisión de un Acuerdo Ministerial que cuente con el consenso de CONAGRO y sea retomado en un decreto presidencial.
2. Se promoverán espacios de **diálogo** entre las instituciones del Sector Público Agropecuario, sector privado y sociedad civil para la articulación de las políticas públicas, con un enfoque integral de seguridad alimentaria, permitiendo ordenar los esfuerzos dispersos, evitar la duplicación de las acciones, garantizar la racionalización de los recursos y la eficiencia de las intervenciones.
3. Se impulsará la **planificación participativa y descentralizada**, tomando en cuenta la necesidad de coordinarse, organizarse y asociarse con los actores públicos y privados, fomentando la reorientación de las inversiones en materia de seguridad alimentaria.
4. Se fortalecerá el **sistema de información** para el desarrollo de la política de seguridad alimentaria nutricional en el PRORURAL.
5. Se aplicará un **sistema de seguimiento y evaluación** del cumplimiento de la Política de Seguridad Alimentaria en el PRORURAL.
6. Se incorporará en los componentes principales del PRORURAL, nuevas orientaciones sobre la disponibilidad nacional de alimentos y el acceso físico y económico (ej. elevar la productividad laboral).

3.8.8 Vulnerabilidad ambiental y manejo comunitario de recursos naturales

Situación

En las últimas décadas se ha agravado la vulnerabilidad de los hogares rurales pobres ante la ocurrencia de fenómenos naturales (en vista de la deforestación de las cuencas hidrográficas) o de cambios bruscos en el entorno económico (precios internacionales, etc.) de la producción rural.

El deterioro general de la calidad de los recursos naturales en el medio rural está asociado a dos procesos concurrentes. Por un lado la pobreza que ha llevado al agotamiento del bosque, las fuentes de agua y la biodiversidad. Por otro lado las prácticas agrícolas, ganaderas y de extracción forestal no comprometidas con la conservación y el respeto a los bienes públicos.

Numerosos proyectos estatales y de ONG's están apoyando el proceso de acción comunitaria para mejorar la situación, sin embargo los logros son muy marginales y limitados a algunas zonas. Mientras tanto en otra la situación de deterioro y pobreza es cada vez más seria. Existen también nuevas intervenciones destinadas a mejorar la prevención de desastres ocasionados por fenómenos naturales.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Orientación

Se ha considerado que lograr la valoración del bosque y de los recursos hídricos requiere un triple enfoque. Por un lado el fomento de la gestión ambiental positiva en las unidades de producción, es decir un compromiso con la producción sostenible y especialmente orientada a la reducción de la vulnerabilidad que se crea por la perdida de la cobertura vegetal de calidad y la contaminación de las aguas y los suelos. Y por otro lado, el manejo comunitario de los recursos naturales, considerando especialmente que la acción comunitaria es en muchos casos la mejor alternativa a la conservación de los bienes de interés común como las cuencas, las aguas, la biodiversidad. Y el tercer elemento es la valoración explícita del bosque como fuente de riqueza para la producción de bienes materiales, madera, resinas, derivados, biodiversidad, etc. y servicios ambientales.

La gestión ambiental positiva en las unidades de producción es un conjunto de prácticas orientadas a la valoración y aprovechamiento de los recursos propios, el ahorro de energía y el compromiso con los recursos de naturales de la sociedad. El manejo comunitario de recursos naturales se entiende como un proceso en el que un grupo de personas que viven relativamente cerca, tienen instituciones comunes y dependen de la misma fuente de recursos naturales, eligen desarrollar mediante acciones colectivas un sistema de manejo viable a largo plazo.

Este enfoque permitirá que las unidades de producción bajen los costos y mejoren la rentabilidad y que capitalicen sus predios y que ellos y la comunidad rural oferten servicios ambientales. Estos pueden ser subsidiados por el Gobierno en forma transitoria (manejo de escorrentías) o pagados por terceros (secuestro de carbono).

Objetivo

Reducción de vulnerabilidad ambiental ocasionada por el uso inadecuado de los recursos naturales y las formas de implementación de los sistemas de producción.

Meta

En el periodo 2005 -2009 se habrá contenido el incremento de la vulnerabilidad ambiental de los hogares de productores rurales ocasionado por el uso inadecuado de los recursos naturales en los agroecosistemas de sus unidades de producción.

Estrategia

Para lograr el éxito en el manejo comunitario se deberán desarrollar iniciativas que sinteticen las lecciones aprendidas en enfoques multisectoriales para el manejo de los recursos naturales de forma sustentable y equitativa, tales como:

• Identificar y generar métodos y enfoques efectivos hacia una gestión ambienta positiva en las unidades de producción y en el manejo de los recursos naturales en forma comunitaria.
• Captar información de experiencias exitosas y desarrollar estrategias para implementar las lecciones aprendidas en la gestión multisectorial de recursos naturales en situaciones nuevas.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

• Promover la adopción e integración de enfoques multisectoriales en la gestión de recursos naturales por parte de organizaciones, analizando y demostrando su efectividad y beneficio.

El éxito relativo de una iniciativa comunitaria en el manejo de recursos naturales depende de la viabilidad del proyecto a largo plazo, así como de una reducción significativa en el deterioro de las reservas del recurso.

En síntesis, el PRORURAL pretende lograr el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, mediante mecanismos de concertación entre los diferentes actores de las comunidades (ONG's, asociaciones, gobiernos locales, instituciones públicas, productores, etc.), promoción de la asociatividad (institucional y empresarial) y la ejecución sostenible de acciones de implementación.

3.8.9 Información y comunicación para el desarrollo de la agricultura

Situación

La mayor parte de actores públicos y privados vinculados a la agricultura no tienen acceso a información útil para la toma de decisiones de inversión, producción, adquisición y venta de productos e insumos. En algunos casos la información no se genera si se pone en los medios de acceso público o y en otros casos los usuarios potenciales no tienen los medios para adquirirla y aprovecharla.

El resultado de esta situación es que no se ofrece motivación a los productores, no se les hace conocer de experiencias exitosas, no reciben información sobre oportunidades de negocios, ni sobre oferentes de insumos y servicios a precios competitivos, y las decisiones que se toman no son acertadas. Se pierde así la oportunidad para hacer mejores negocios. Por otro lado los productores son bombardeados, con mensajes radiales y folletos, con publicidad interesada de las casas comerciales sobre nuevos productos químicos para el agro, y tienden a depender solo de esta información.

Si bien EL MAGFOR y las otras entidades del sector generan alguna información valiosa, esta no es la más útil no la que más necesitan los productores. Y por otro lado, debido a las limitantes de recursos, la información no se difunde a fin de llegar a quienes más la podrían aprovechar.

Orientación

PRORURAL impulsara un sistema nacional de información para el agro a través del cual propiciará cambios de actitudes en las familias productoras del medio rural, promoviendo el desarrollo agropecuario y forestal, a través de una sistemática interacción interinstitucional, fortaleciendo las redes de gestión de información y el conocimiento.

Objetivos

Generar, captar, y hacer llegar a los actores públicos y privados, vinculados al agro, información del sector agropecuario y forestal y de la economía, sobre normas, sobre los acuerdos

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

comerciales, la cual promueva un cambio de actitudes y facilite la toma de decisiones oportunas y adecuadas.

Metas

Disponer de un sistema funcional de generación, captura y entrega de información sobre y para la agricultura y actividades afines, con una estructura central y una red nacional a nivel de las regiones. El sistema deberá estar adecuadamente articulado a las otras entidades del Estado y a nivel internacional a fin de asegurar la interconexión global.

Los resultados esperados para el desarrollo de la información y comunicación son:

i) Formuladas y difundidas las políticas del sector agropecuario y forestal a partir de un sistema de información confiable y oportuna. Este resultado se alcanzará con la integración de una red articulada a nivel de cada una de las organizaciones generadoras de información integrantes del Sector Público Agropecuario, donde sus procesos de recolección, procesamiento y entrega de información respondan a las necesidades de los usuarios.

ii) Oportunidades de negocio aprovechadas, producto de un buen sistema de información. En vista del limitado desarrollo del mercado de los productos nacionales, el sistema priorizará la implementación de un plan de inteligencia de mercados que brinde a los productores la información necesaria para tomar decisiones de negocios, especialmente los cluster priorizados.

iii) Fortalecidos los procesos de innovación tecnológica, producto de una gestión eficiente de la información y el conocimiento. Para acelerar los procesos de innovación tecnológica, el sistema de información, se concentrará en desarrollar mecanismos de gestión del conocimiento basados en el fortalecimiento de la red de innovación tecnológica y la red de centros de documentación del sector agropecuario y forestal.

Estrategia

PRORURAL valora en forma especial el uso y manejo racional de los recursos de una forma inteligente y conciente. Esta premisa solo puede lograrse con el debido conocimiento e información de las condiciones físicas, socio-económicas de los mercados, las oportunidades y los eventos en los territorios, por parte de la población y creando la sociedad de la información.

El concepto de sociedad de la información se refiere a una forma de desarrollo económico y social, en el que la información juega un papel central en la satisfacción de las necesidades de las personas y las organizaciones, ya que a partir de la información se generan los conocimientos que permiten crear riquezas que definen la calidad de vida de las personas y sus prácticas culturales.

La estrategia se sustenta en cuatro pilares:

- Mecanismos de captación, captura y entrega de información
- Infraestructura básica que permita las interconexiones, producción de materiales, redes, y centros de acceso individuales o colectivos

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

- Personal calificado para cumplir funciones especificas en la administración y alimentación del sistema de información y comunicación
- Recursos económicos que permitan el funcionamiento adecuado de este sistema

Para este fin el MAGFOR generará un proyecto nacional y gestionará los recursos para su instrumentación. Debe recordarse que a diferencia de los otros componentes del PRORURAL este no tiene un responsable institucional definido y que por otro lado se requerirá la participación de todas las entidades del sector y otras fuera de él.

3.8.1 Instrumentos de trabajo del PRORURAL y su relación institucional.

Los instrumentos de intervención en el territorio que plantea el PRORURAL se detallan en el siguiente cuadro con su correspondiente enlace institucional.

SERVICIOS	INSTITUCIONES
Capitalización de fincas (transferencias, incentivos)	IDR, INTA, FUNICA
Facilitación del crédito	IDR
Asociatividad	SPAR, FUNICA
Información	SPAR, FUNICA
Asistencia Técnica	INTA, INAFOR, IDR, FUNICA
Facilitación de tramites para el comercio	MAGFOR, DGPSA, INAFOR
Capacitación	SPAR, FUNICA
Políticas y Estrategias	MAGFOR
Desarrollo de agronegocios	IDR, INTA, INAFOR
Desarrollo de instancias participativas de consulta	MAGFOR, FUNICA
INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA PUBLICA	
Caminos rurales (secundarios y terciarios)	IDR
Energía	IDR
Riego	IDR, MAGFOR
Telecomunicaciones	IDR
Almacenamiento	INTA, IDR
Manejo Post Cosecha	INTA
REGULACION Y CONTROL	
Buenas Practicas agrícolas	INTA, DGPSA
Buenas Practica de manufactura	DGPSA
Análisis HCCP	DGPSA
Elaboración de Normas Técnicas para el comercio	MAGFOR, DGPSA
Regulación Forestal	INAFOR
Incendios forestales	INAFOR
Quemas agrícolas	SPAR
Plagas y enfermedades	DGPSA

Inicio

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

4. ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRORURAL[29]

El sector público agropecuario y forestal requiere de capacidades muy específicas sobre asumir responsabilidad para implementar las políticas públicas definidas como componentes del PRORURAL. La institucionalidad del SPAR debe atender a los temas centrales a los que se dirigen esas políticas, recurriendo en cada caso a los instrumentos más pertinentes.

La capacidad a la que se hace referencia no existe ahora y debe desarrollarse. Ello implica claridad en cuanto a los roles en un sistema institucional de por si complejo, definición de funciones concretas, organización interna, procedimientos adecuados, mecanismos de seguimiento y control, recursos humanos, y recursos económicos que les permitan operar con propiedad. Quizás el mayor desafío que confrontan las entidades del sector es ganar credibilidad.

4.1 Roles y Competencias Institucionales

El Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR) tiene como mandato de ley[30] coordinar las acciones del Sector Público Agrícola (SPAR). Es de su competencia directa fomentar los procesos de innovación tecnológica, la sanidad y calidad agropecuaria y forestal, el desarrollo de los mercados de factores, servicios y bienes agrícolas, así como de la capacidad empresarial de los productores rurales.

En coordinación con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARENA) tiene que velar porque los procesos productivos y el uso del suelo y demás recursos naturales, se hagan bajo un enfoque de sostenibilidad ambiental.

En conjunto con el Ministerio de Industria, Fomento y Comercio (MIFIC), el MAGFOR tiene que velar por la promoción de exportaciones agropecuarias y forestales, el posicionamiento del sector en las negociaciones comerciales y la búsqueda de mercados promisorios para la producción nacional.

En conjunto con el Instituto de Desarrollo Rural (IDR) el MAGFOR facilita procesos creando condiciones favorables al desarrollo rural productivo mediante la construcción de infraestructura horizontal y vertical, transfiere fondos u otorga créditos, financia proyectos productivos y/o ambientales, promueve la asociatividad y organización de productores y población rural.

[29] Este tema fue ajustado en función de los resultados de la Consultoría de A, Arguello. Marzo del 2005.
[30] Ley No. 290. Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo. 1 de junio 1998.La Gaceta No. 102

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Cuadro 2. Matriz de actividades de las Instituciones del sector, según la Ley No. 290.

Tema	Formulación	Ejecución	S&E	Promoción
Política, estrategias, programas y planes de desarrollo agropecuario y forestal.	MAGFOR	INTA, IDR INAFOR, FCR	MAGFOR	INTA IDR INAFOR FCR DGPSA
Demanda de crédito y asistencia técnica tecnológica de las actividades agropecuarias y forestal	MAGFOR INTA IDR	INTA, FCR, IDR	MAGFOR	Delegación MAGFOR
Política de distribución de la propiedad y uso de le tierra rural del estado	MAGFOR	MHCP	MAGFOR	
Planes de sanidad animal y vegetal e inocuidad agro alimentaria. Administración de los sistemas cuarentenarios, supervisión del registros nacional de plaguicidas, sustancias tóxicas, peligrosos y otras similares; todo acorde a la ley 274.	MAGFOR/ DGPSA	DGPSA	MAGFOR MARENA MINSA	Delegaciones DGPSA
Programas de protección del sistema ecológico. Con énfasis en la conservación de los suelos y agua; en coordinación con el MARENA.	MAGFOR MARENA INETER	MARENA IDR, INTA, INAFOR	MAGFOR, MARENA	MAGFOR MARENA IDR INTA INAFOR
Delimitación de las zonas, áreas y límites de desarrollo agropecuario, forestal, agroforestal, acuícola y pesquero, en coordinación con MARENA.	MAGFOR	MARENA IDR, INTA, INAFOR	MAGFOR MARENA	MAGFOR MARENA IDR
Permisos fito y zoosanitarios y controles que sean necesario para cumplir con las obligaciones internacionales	MAGFOR /DGPSA	DGPSA/ INAFOR	MAGFOR/ DGPSA	MAGFOR/ DGPSA

A través del Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA), entidad rectora de los procesos de investigación y transferencia de tecnología, se promueve la participación del sector público y privado en el mercado de los servicios tecnológicos.

Por medio del Instituto Nacional Forestal (INAFOR), entidad encargada se promueve la producción forestal, controlar y dar seguimiento a las operaciones forestales.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

La institucionalidad privada se visualiza como una vasta red de personas naturales (profesionales) y jurídicas (organizaciones, asociaciones, empresas, otras) productoras de bienes (productos) u oferentes de servicios, que se asocian a lo largo de las cadenas agroalimentarias, gestionan, impulsan y sostienen negocios agrícolas para dar respuesta a la demanda de los consumidores nacionales e internacionales. Para ello se deben crear las condiciones y por lo tanto se requerirá de un constante diálogo, sector público y privado, que permita establecer relaciones operativas en cuyo marco se construya una institucionalidad ampliada, integrada en el desarrollo productivo, económico y social.

Por lo anterior, el ámbito público se visualiza como una institucionalidad profesional, con capacidad de asumir el liderazgo, orientar, regular y apoyar los procesos del sector, generando las condiciones para que los diversos actores puedan desplegar su potencial. Asume también el rol de protección y apoyo a los grupos de mayor vulnerabilidad, promoviendo las condiciones para el desarrollo económico y social de éstos.

4.2 Estrategia Institucional para lograr una ejecución efectiva del PRORURAL

El MAGFOR de manera conjunta con INTA, INAFOR, IDR y MARENA, reforzarán las líneas institucionales de su competencia directa, mediante la definición e implementación de un sistema integrado de planificación, seguimiento y evaluación de resultados, con capacidad suficiente para llegar a nivel de los departamentos y municipios, a fin de disponer y atender de manera articulada y funcional las estrategias, programas y proyectos que se desarrollan en el ámbito rural con financiamiento externo.

El ámbito de las intervenciones de las instituciones del Sector Público Agropecuario, a nivel de los territorios serán los municipios, departamentos, regiones autónomas y la nación; bajo un enfoque de cuenca. Esto permitirá reconocer las potencialidades y marginalidades de los territorios, para la formulación de los planes de desarrollo, acorde a procesos de concertación y planificación en cada territorio, del cual se desprenden las estrategias diferenciadas para las regiones.

Debido a la importancia de las actividades en el territorio se entrará en un proceso de fortalecimiento de las capacidades de las instituciones en los territorios del SPAR, se propiciará el proceso de desconcentración y descentralización diferenciada de las mismas, mediante el fortalecimiento institucional de sus Representantes Institucionales, en donde se establecerán gradualmente los mecanismos de comunicación, coordinación y participación.

El proceso de descentralización del SPAR se hará, mediante el traspaso de funciones en algunos servicios agropecuarios a empresas competitivas, a través de mecanismos claros, trasparentes y equitativos, que permita consignar la provisión de la oferta a contratistas que den el servicios de mayor eficiencia en el tiempo; y para alcanzar una verdadera contraloría de parte del estado, se deberá capacitar a las organizaciones civiles, con la finalidad de apoyar el monitoreo de los fondos públicos.

Con el propósito de que la toma de decisiones para el desarrollo del Sector Rural, tenga un carácter colegiado, se fortalecerán las instancias de concertación, del Consejo Nacional

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Agropecuario (CONAGRO), conformado por todas las instituciones de SPAR, y el sector privado; y la Submesa de Desarrollo Rural Productiva adscrita al gabinete de competitividad, a fin de consensuar, administrar y dar seguimiento a las políticas, estrategias, programas y proyectos del sector rural productivo.

Se promoverá la asociatividad de los diferentes actores (sector público, privado y sociedad civil, incluyendo universidades) involucrados en el desarrollo rural productivo a fin de conformar los mecanismos de diálogo y coordinación que permitan analizar problemáticas y buscar alternativas de solución.

En el marco de los compromisos internacionales, se fortalecerán las instancias institucionales responsables de los temas de salud animal, sanidad vegetal, cuarentena agropecuaria, registro y manejo de insumos agropecuarios que permitan dar respuestas a las necesidades de comercialización.

4.3 Estrategia para mejorar la ejecución y los impactos de proyectos aprobados y bajo implementación

Las severas restricciones fiscales experimentadas por el Gobierno en los últimos años han sido en parte la causa del debilitamiento de algunas instancias del sector público agropecuario, siendo mayormente afectados el MAGFOR y el INAFOR y en menor grado el INTA y el IDR. Con estos problemas financieros que reducen la capacidad de ejecución del Gobierno se espera que el fortalecimiento institucional se vaya realizando en forma gradual; sin embargo, será necesario desde el inicio dotar a todas las instituciones de la capacidad mínima necesaria para comenzar a ejecutar las acciones previstas en esta estrategia.

La estrategia del Programa de Fortalecimiento Institucional de largo plazo se basa en la reorganización del aparato institucional del SPAR de manera que permita brindar los servicios de calidad, requeridos por el sector privado y sociedad civil de manera ágil, eficiente y eficaz. Esto implica la creación de nuevas unidades operativas para dar respuesta a la formación, supervisión, seguimiento, recalificación, registro y certificación, así como la desconcentración y descentralización de funciones.

El SPAR fortalecerá sus instancias a nivel territorial departamental y municipal de manera que pueda desarrollar relaciones horizontales con el sector privado, organizaciones de sociedad civil y autoridades locales; y Comités de Desarrollo Municipal, a fin de brindar los servicios y el apoyo necesarios en función del diseño, gestión e implementación de las estrategias y planes de desarrollo, agregando una clara delimitación de sus competencias. Igualmente, promoverá, mediante métodos participativos, el traspaso de funciones centrales a los niveles territoriales, autoridades municipales, locales y entidades del sector privado o sociedad civil, en la medida que estas, se desarrollan sus capacidades para asumirlas.

El sector privado (organizaciones empresariales, gremiales y cooperativas), autoridades locales y organizaciones de sociedad civil desarrollará paulatinamente sus capacidades para asumir la co-responsabilidad y responsabilidad total de las funciones que le serán traspasadas. Conjunta y

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

paulatinamente, sector público, privado, sociedad civil y autoridades locales irán definiendo las funciones y niveles de las mismas que irán siendo traspasados.

De igual manera se fortalecerá las capacidades técnicas de las instituciones del sector, para que presten servicios con equidad de género y propicie la participación de mujeres productoras, empresarias y trabajadoras en las diferentes instancias de coordinación, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas, programas y/o proyectos, considerando sus formas asociativas y alianzas estratégicas.

Proyectos ambientales: i) el nivel de degradación de los RRNN, ii) el nivel de pobreza, la fragilidad de los suelos de laderas iii) estar dentro o fuera de las áreas protegidas y áreas de amortiguamiento.

4.4 Principios para la reforma institucional sectorial

La propuesta para ajustar las entidades del sector cuenta con cinco principios básicos, que permitirán enfocarse en la solución de la crisis en que se encuentra el sector agropecuario, en la superación de la desarticulación del SPAR y en el aprovechamiento de las oportunidades de la integración. Estos principios son:

1.- **Ajustar en el largo plazo** al MAGFOR, INTA, INAFOR e IDR en función de las áreas sustantivas que emana la Ley No. 290 y **a corto plazo** conforme al Reglamento de la misma Ley.
2.- Consolidar al SPAR como líder de la modernización del agro y al MAGFOR como rector de la política en el Sector Público Agropecuario.
3.- Racionalizar el gasto en el SPAR, evitando la dispersión y duplicidad de esfuerzos por parte de las diferentes instituciones que lo constituyen.
4.- Lograr la efectiva expresión de las políticas agropecuarias en los territorios, facilitando de manera integral, multifuncional y polifacética los principales servicios a los productores, como son: crédito, acopio y asistencia técnica, sanidad e inocuidad de alimentos, caminos, investigación y transferencia tecnológica, información y mercadeo, entre otros.
5.- Invertir la pirámide de apoyo al productor para que éste sea el principal receptor de la mayor parte de los recursos destinados a la agricultura. Lo cual también implica preparar a los productores para pasar del minifundio y la dispersión hacia estructuras asociativas de carácter empresarial.

<u>Principio 1: Ajustar a las Instituciones del SPAR en función de las áreas sustantivas y normativas que emanan del Reglamento de la Ley 290.</u>

En el corto plazo:

La gran ventaja de fortalecer la institucionalidad existente, es que se obliga a establecer un verdadero aparato de planificación de políticas y articular de forma descentralizada el SPAR. Sin embargo, requiere tres elementos centrales: a) una fluida y permanente coordinación interinstitucional con los Gabinetes Económico, Social y de Producción y con la Cooperación Internacional, así como con el Sector Privado; b) centralizar bajo la dirección formal del

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

MAGFOR la derivación de las políticas y directrices para la ejecución de las actividades y procesos de trabajo requeridos; y c) Articular en el territorio al SPAR, fortaleciendo su capacidad de respuesta y orientación de la Inversión Pública.

El MAGFOR debe contar con una estructura a nivel central *con alta capacidad para la planificación de políticas, seguimiento y evaluación de las mismas; y a nivel territorial con Estrategias que permitan orientar las acciones en el territorio.* Esta propuesta fortalecerá las capacidades analíticas del MAGFOR y entes autónomos (INTA, IDR, INAFOR Y FCR) en las áreas de planificación sectorial y de programas y proyectos.

Para tal fin, se debe de contar con una estructura que permita englobar las grandes funciones encomendadas al Ministerio. Por otro lado, debe primar en la estructura la comunicación estratégica de las políticas, generando los consensos básicos en clientelas bien definidas, empezando por los funcionarios del SPAR a lo interno y los productores y asociaciones de productores privados a lo externo. Implica también fortalecer sus capacidades de administración, negociación y gestión de la cooperación.

Principio 2: Consolidar al SPAR como líder de la modernización del agro y al MAGFOR como rector de la política, en el Sector Público Agropecuario y Forestal.

a) En el corto plazo:

Dentro de este curso de acción, las instituciones ejecutoras de la política sectorial como: INTA, INAFOR deberían incrementar su vinculación funcional, se propone que el Ministro del MAGFOR en consenso con los miembros de CONAGRO proponga al Presidente de la República a los posibles candidatos a Director Ejecutivo del INTA e INAFOR. Se recomienda que miembros de CONAGRO sean los Presidentes de las Juntas Directivas de estas instituciones.
CONAGRO será la instancia consultiva sectorial para la implementación, seguimiento y evaluación del PRORURAL.
Estas medidas permitirían al MAGFOR y al resto de entidades del SPAR la atribución de conocer, revisar y aprobar los planes operativos anuales de ellas mismas y orientarlas al logro de los objetivos establecidos por la Estrategia Nacional de Desarrollo de la Presidencia de la República y la correspondiente Estrategia Rural Productiva y las Políticas emanadas del MAGFOR.

b) Mediano Plazo, esfuerzo integral de la política.

Una vez cohesionados los ejecutores de las políticas Agropecuarias y conglobados en un accionar interinstitucional efectivo y real, se podrá lograr, por fuerza y convicción, un esfuerzo integral de la política, coordinada entre las Instituciones y/o Ministerios que participan en el SPAR y también estrechar las articulaciones y vinculaciones con aquellas otras instancias del Estado que de una manera y otra inciden en la Economía Rural Productiva. Especialmente el MIFIC en todo lo referido a los acuerdos y negociaciones comerciales; el MARENA con los temas relativos a la política de uso y manejo de los recursos naturales; el MHCP por la política de tierra; el IDR y MTI en caminos rurales, Alcaldías en organización comunitaria y obras, entre otras, convirtiendo de esta forma al SPAR en el líder de la modernización del agro nicaragüense.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Es imprescindible un trabajo sistemático con el sector privado que sustente el liderazgo del MAGFOR y demás instancias del SPAR, orientando asuntos claves y sustantivos y con una metodología efectiva de relaciones públicos y privados.

Finalmente, también se deberá reforzar la capacidad para orientar y generar alianzas estratégicas con organismos internacionales para armonizar los recursos externos y su interacción con las esferas del gobierno y múltiples ONG´s inciden en la orientación de los recursos en el área rural.

Principio 3: Racionalizar el gasto en el SPAR.

En la operación práctica de un esquema de eficiencia de la gestión pública, un elemento crítico es la adecuada organización y gestión de los recursos humanos, en función de los objetivos de política y la estrategia.

El fortalecimiento de las capacidades locales, pasa por reforzar la presencia del SPAR en los territorios, concentrando todos los servicios públicos al sector, en localidades únicas. Esto implicaría un reordenamiento de los recursos en todas las áreas administrativas, gerenciales y técnicas que serían reorganizados para fortalecer las áreas sustantivas y los servicios de apoyo a los productores.

La estructura propuesta implica una visión integradora del desarrollo rural productivo, tanto al más alto nivel directivo, como en la formulación participativa de políticas con el sector privado y su concreción en políticas específicas, programas y proyectos, a nivel nacional y local.

Una estructura que permita mayor coherencia a la cadena de valor de los productos sustantivos y que a su vez articule al sector en el territorio, estableciendo un sistema gerencial de información, que permita la coordinación entre los formuladores y operadores de política; entre el nivel central y los territorios; entre la estrategia y las metodologías de implementación en los territorios.
Un punto crucial es la revisión de programas y proyectos buscando su reorganización hasta donde sea posible, especialmente en aquellos que están en etapas tempranas de ejecución y sobre todo de los que están en la fase de formulación.

Principio 4: Lograr la efectiva expresión de las políticas agropecuarias en los territorios.

La expresión de las políticas en el territorio se puede realizar a través de la creación de mecanismos de participación ciudadana en las áreas rurales, para que las comunidades establezcan sus necesidades y prioridades, apoyada de una estrategia de desarrollo territorial, consensuada entre los diferentes actores existentes en la zona, que permita una coordinación formal de los programas de inversión pública, su ordenamiento y la definición concreta operativa de conglomerados productivos a ser impulsados.

Esto facilitará a los productores los servicios agropecuarios, especialmente los de crédito, asistencia técnica y acopio, caminos, servicios sanitarios y la transferencia de tecnología que deben ser enfocadas de manera integral, es decir, multifuncional y polifacética.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Un SPAR a nivel central que sea normativo y concertado, que en los departamentos desarrolle la actividad de ejecutor de segundo piso, fusionado orgánicamente y un tercer plano de ejecutores en "línea directa" con los productores, organizados de forma estratégica en conglomerados, a través de ejecutores directos como: ONG´s, Micro financieras, empresas, cooperativas, alcaldías, asociaciones, entre otras, armonizando la ejecución privada y pública de las políticas de desarrollo rural productivo. Con esto el Sector Agropecuario en los municipios, orientaría de manera clara y precisa las políticas de desarrollo rural a ejecutarse en las comunidades.

Principio 5: Invertir la pirámide de apoyo al productor.

Hoy en día, la asignación de recursos no solo no es coordinada, sino es ineficiente, atomizada y dispersa, la mayor cantidad de recursos se queda en estructuras y prácticas diversas, altamente centralizadas y burocratizadas.

Invertir la pirámide de apoyo significa que actualmente está de "cabeza", representando una figura de "embudo", por el que pasan los recursos de mayor a menor asignación hacia los territorios y las actividades productivas, comerciales y de inversión. Se trata de invertirla para que la mayor cantidad se orienten hacia los productores.

El objetivo es que la mayor parte de los recursos que están dirigidos para el sector agropecuario lleguen a una mayor cantidad de productores y productoras, procurando reducir la cadena de intermediación de los fondos, mediante una mayor concertación y focalización del gasto, lo que implica estrategias territoriales claras y consensuadas, con la creación y mantenimiento de políticas coherentes, la coordinación del gasto de diferentes fuentes y la creación de un sistema de gestión de gasto orientado hacia resultados y la rendición de cuentas.

En este sentido hay que poner énfasis en la selección de los beneficiarios de los programas, donde estos deben concordar con las prioridades identificadas y se deben coordinar los esfuerzos del sector público y los donantes para asegurar que la distribución de los beneficios de los programas sea más equitativa y mejor dirigida, y así evitar la duplicación de esfuerzos.

Priorizar con un enfoque territorial el gasto público, implicando también que se clasifiquen los gastos que realmente están dirigidos a los diferentes tipos de productores y a los pobres, y los que tratan de reducir la pobreza indirectamente mediante la promoción del crecimiento acelerado y la generación de empleo.

Bajo estos cinco principios cada institución realizará sus arreglos institucionales identificando las brechas para implementar el PRORURAL y los recursos disponibles para su implementación.

4.5 Relaciones con la cooperación internacional

El Gobierno de Nicaragua ha venido realizando diversos esfuerzos tendientes a lograr un uso más eficaz, eficiente y pertinente tanto de los recursos nacionales como de los recursos provenientes de la cooperación externa. Estos esfuerzos se han visto respaldados por Declaraciones Internacionales tales como la Declaración del Milenio, el Consenso de Monterrey en el 2002, y los Foros de Alto Nivel de Roma en el 2003 y de Paris en el 2005.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Adicionalmente a estas declaraciones y compromisos surgidos en el ámbito internacional, Nicaragua cuenta con la Declaración de Managua (Octubre del 2003), y una Declaración local sobre temas de Armonización y Alineación (Febrero del 2005) que le han inyectado a los anteriores esfuerzos un impulso local.

Es necesario destacar, la importante participación y compromisos adquiridos por el Gobierno de Nicaragua y la Comunidad Cooperante en materia de armonización y alineamiento. Esta coordinación sectorial armonizada y alineada adquiere una importancia estratégica y se vuelve imprescindible en este momento en que Nicaragua tiene la responsabilidad de preparar, y posteriormente implementar, el Programa Amplio Sectorial Agropecuario (PND-O/PRORURAL). En este sentido, queda aún como un reto por delante la implementación total de todas estas voluntades expresadas.

4.5.1 Mecanismos de Armonización y Alineamiento

Con el objeto de establecer una relación armónica y eficiente con la cooperación internacional se han establecido varios mecanismos. Sin embargo es preciso avanzar hacia un sistema más simplificado y efectivo.

Se han establecido, a partir del 2002, *Mesas de Coordinación Sectorial*. En estas mesas se ha logrado establecer un espacio de diálogo y discusión para en un futuro lograr consensuar estrategias y políticas sectoriales, proponer revisión y evaluación de carteras sectoriales de proyectos y programas así como dar seguimiento (en los sectores que apliquen) a los avances en el desarrollo de programas de enfoque sectorial. Adicionalmente a las mesas sectoriales, existe una Mesa Global. Es necesario aún fortalecer conjuntamente (Gobierno y Comunidad Donante) el funcionamiento de este espacio y definir con mayor claridad su rol en la implementación del PRORURAL así como establecer los mecanismos y ajustes necesarios.
Por otro lado se han creado mecanismos de diálogo de políticas sectoriales bajo los principios de apertura y transparencia y con el objetivo de asegurar un diálogo constante con los diferentes actores económicos y sociales del sector, generando así una alianza estratégica que acelere el cambio para un desarrollo más integral y equitativo del Agro Nacional.

Estos mecanismos contemplan cuatro espacios y niveles diferentes:

- CONAGRO: participan las instituciones del sector público agropecuario con el fin de dialogar, discutir, coordinar y consensuar las políticas agropecuarias y forestales y demás temas de interés del sector.
- CONSEJO DE LA PRODUCCION: participan el sector público agropecuario, MIFIC, MARENA y FCR otras instituciones públicas de interés para el agro, el sector privado y la sociedad civil con el fin de dialogar, discutir, consensuar y validar las políticas agropecuarias y forestales y demás temas de interés del sector.
- SUBMESA DE DESARROLLO RURAL PRODUCTIVO: participan el sector público agropecuario, otras instituciones públicas de interés para el agro, el Ministerio de Relaciones Exteriores (a través de su Secretaría de Relaciones Económicas y de Cooperación) y las agencias de cooperación acreditadas en el país. El fin es dialogar, discutir, coordinar,

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

consensuar y gestionar con los organismos de cooperación internacional las acciones de cooperación técnica y financiera y de inversión pública dirigidas al sector agropecuario y forestal, en la búsqueda de la eficiencia en el uso de los recursos y esfuerzos.

- CONAFOR: Instancia máxima de concertación del proceso de implementación de la política forestal y la Ley de Fomento, Conservación y Desarrollo Sostenible del sector forestal No.462.

Todos estos espacios a distintos niveles han sido utilizados para dialogar, discutir, coordinar, consensuar, dar seguimiento y recomendaciones, y valorar el avance de la formulación del PRORURAL Esto constituye un elemento esencial para el éxito de dicho programa.

La referencia gubernamental más relevante para la determinación de una política de desarrollo es el PND, mismo que establecerá las prioridades de desarrollo y proveerá los grandes lineamientos y estrategias para el País y comunidad cooperante para impulsar la coordinación de esfuerzos con el fin de lograr un mayor desarrollo social y económico.

Adicionalmente, a nivel sectorial y territorial se cuentan con políticas, planes y estrategias definidas para guiar el manejo y uso de los recursos gestionados. Así, el sector agropecuario y forestal cuenta con su política y estrategia de desarrollo rural productivo las cuales han sido ya presentadas, consultadas y consensuadas con los diferentes actores tanto a nivel central como territorial y gremial (2004).

El apoyo presupuestario es relativamente una nueva modalidad de la cooperación que se está desarrollando globalmente y se está promoviendo en Nicaragua. Al reconocer el potencial y las dificultades que el apoyo presupuestario implica, se ha venido trabajando conjuntamente entre Gobierno y Cooperante en un Acuerdo de Financiamiento Conjunto que proporcionará una plataforma operacional para la implementación de esta nueva modalidad de cooperación.

El Acuerdo de Financiamiento Conjunto, contiene en uno de sus anexos principales una matriz consolidada de indicadores orientados a resultados de la gestión pública. Los mismos constituyen un primer paso hacia una cooperación preocupada por lograr resultados duraderos más que logros específicos. La misma se encuentra en una etapa de concertación entre el gobierno-donante, que establece compromisos más detallados para la implementación de los objetivos de desarrollo a través de la definición de valores de los indicadores correspondientes.

4.5.2 Iniciativas y mecanismos para garantizar mayor coordinación, eficiencia e impacto de la cooperación

Dentro del Plan Nacional de Acción sobre Armonización y Alineamiento, se proponen líneas generales de avance para aumentar el Liderazgo y Apropiación del País en la conducción de este proceso mediante un claro énfasis en el fortalecimiento de sus capacidades e instituciones. De igual manera se plantean lineamientos generales en el tema de Armonización entre los diversos miembros de la Comunidad Cooperante y Alineamiento de sus prácticas a las prioridades, políticas y sistemas nacionales. Estos tres grandes ejes, constituyen el marco general, que el Gobierno de Nicaragua solicitara a sus principales socios para el desarrollo seguir.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Adicionalmente y de manera específica, se están estableciendo una serie de acciones y compromisos englobados dentro de dos documentos claves para el desarrollo rural productivo: un código general de conducta entre Gobierno y Comunidad Cooperante así como un Memorando de Entendimiento entre el Gobierno y Socios para el desarrollo con participación activa en el Fondo Común.

Dentro de las iniciativas o acciones puntales se destacan:

- La cooperación debería preparar y mantener actualizada una matriz de compromisos financieros tal y como se ha hecho con el Grupo de Apoyo Presupuestario.
- La cooperación puede preparar (y actualizar) un calendario de misiones (programación / evaluación) coherente.
- En el caso del PRORURAL habría que analizar las experiencias de cooperación delegada a fin de reducir drásticamente el número de interlocutores de las instituciones públicas. Esto puede pensarse a mediano plazo con respecto a los países miembros de la UE donde Luxemburgo, Reino Unido, Alemania, Italia, Francia, Finlandia, Holanda, Dinamarca, Suecia, España, Austria podrían coordinar su accionar bajo una misma bandera.
- Apoyar los procesos que permitan elevar el PND y el PRORURAL a nivel de plan de nación.
- Establecer la mesa de Producción y Competitividad como la única mesa de referencia para el diálogo de coordinación, y desarrollar más bien eventuales grupos de trabajo sectoriales (Comisiones). Es esencial que la sociedad civil en sentido amplio (ONG's, Asociaciones, Gremios, Empresarios, y parlamentarios) participen efectivamente en este espacio aunque existan otros foros de encuentro con el Gobierno.
- Apoyar la territorialización de los planes de inversión pública (en sentido amplio).
- Apoyar los arreglos fiduciarios con los financiadores y el control del uso de los recursos públicos (auditoria anual de la ejecución del PGR por la CGR).
- Apoyar el compromiso del sector privado con respecto al PRORURAL (incluyendo un aumento de la presión fiscal para poder salir, entre otros del sistema actual de "funcionarios-consultores".
- Apoyar el compromiso del sector público (incluyendo todos los poderes del Estado) con la definición y aplicación de reformas amplias que conduzcan a mayor eficiencia, ética y transparencia de las acciones empujadas por el Gobierno.

Inicio

5. VALORACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL, SOCIAL Y PUEBLOS INDIGENAS

5.1 Valoración Ambiental

5.1.1 Impacto Ambiental del PRORURAL

La naturaleza multisectorial e integrada de temas ambientales implica que esta responsabilidad no se limite solamente hacia una institución. A pesar de que pareciera complejo y desafiante, el enfoque sectorial ambiental liderado por MAGFOR con la participación de MARENA, es una respuesta apropiada para resolver el problema interinstitucional y la delegación de autoridad en

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

esta materia. El Programa brinda una oportunidad para definir los roles e incrementar la eficiencia en la gestión ambiental. PRORURAL, por medio de sus políticas e intervenciones, puede atender los temas ambientales mediante una estrategia multi-institucional a nivel regional, nacional y local. El Programa ha sido diseñado al respecto y con el apoyo del Plan Nacional Ambiental, el Plan Nacional Forestal y las legislaciones actuales que refuerzan los estándares ambientales y aseguran un alto y positivo impacto ambiental.

El mayor efecto ambiental positivo que ofrece PRORURAL es la difícil tarea de crear acuerdos institucionales y coordinación efectiva que no afecten únicamente a instituciones individuales sino que optimicen y armonicen las fortalezas de cada una en un plan ambiental y social integral.

Los resultados de la evaluación ambiental de cada uno de los componentes del Programa PRORURAL revelan aportes positivos ambientales en la inversión rural, en la modernización y fortalecimiento institucional, en la sanidad agropecuaria y animal, en la innovación tecnológica agropecuaria, en el desarrollo forestal sostenible, en la conducción de políticas y estrategias agropecuarias y forestales, así como en el monitoreo ambiental.

En el componente de sanidad agropecuaria e inocuidad resaltan beneficios e impactos ambientales positivos al incluir salvaguardas, como las normas ambientales nacionales y los estándares ambientales internacionales en los procesos de producción, los cuales tienden a asegurar oportunidades para la participación del país, con productos de calidad ambiental, en la apertura comercial internacional.

La innovación tecnológica agropecuaria presenta y ejecuta un catálogo de tecnologías compatibles con el ambiente. Ambientalmente, un aspecto clave para el INTA será asegurar el enfoque de la agrobiodiversidad, la conservación de germoplasma de especies nativas y apoyar a productores locales en sus esfuerzos por utilizar y conservar semillas como acervo cultural. El INTA no debe estar aislado y debe fomentar alianzas estratégicas con el Sector Privado, rescatar y preparar guías específicas para orientar a productores locales en como lograr mayor valor agregado para los diferentes rubros que producen. Identificar mercados internacionales y sus requisitos e informar y capacitar a los productores sobre estos estándares de calidad y del ambiente. Todo lo anterior, contribuirá a fomentar los agronegocios como estrategia para el impulso empresarial agropecuario.

El componente de Inversión Rural, debe contemplar incorporar medidas de mitigación de los efectos ambientales negativos relacionados con la apertura y remoción de suelos, erosión, alteración y contaminación de fuentes de agua. Se recomienda el uso de estándares ambientales para la construcción y manejo de esta infraestructura y rescatar las experiencias ambientales del IDR en estos aspectos.

En el marco del PRORURAL hay espacios y factibilidad para propiciar acciones de gestión ambiental y social de corto, mediano y largo plazos; sin embargo, un aspecto necesario será definir el rol institucional ambiental de MARENA, INAFOR Y MAGFOR, así como la capacitación a instituciones, técnicos y municipalidades en acciones y temas de planificación, gestión ambiental y manejo integral de cuencas.

La evaluación encontró ambigüedades, traslapes y duplicaciones institucionales en el monitoreo y evaluación ambiental. *Se recomienda que el MAGFOR, en estrecha coordinación y*

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

*participación de MARENA conformen una Gerencia Ambiental moderna con funciones de planificación, asesoría técnica en aspectos ambientales***,** diseño de un conjunto mínimo de indicadores ambientales, control, verificación, monitoreo y evaluación de impactos (positivos y negativos) relacionados con la ejecución de acciones tecnológicas, ejecución correcta de los planes de manejo de bosques, proyectos locales de agroturismo, ecoturismo y otros de mayor cobertura de tipo regional y nacional. Todo lo anterior, con apego y conformidad con las normas y leyes ambientales nacionales y la garantía de verificación del cumplimiento de las salvaguardas ambientales y sociales. Entre otras tareas, estas dos instituciones deberán priorizar e impulsar políticas ambientales en las niveles microcuencas, subcuencas y cuencas

Se recomienda introducir el concepto planificación y gerencia institucional por resultados y procesos de coordinación en el campo en el quehacer del MAGFOR, INTA, INAFOR, IDR, MARENA. Establecer una estrecha coordinación con las unidades ambientales de las citadas instituciones, así como con las municipalidades del país. Unificar criterios para definir un marco y un sistema de información de gestión ambiental integrada, así como los indicadores ambientales y sociales necesarios. Brindar capacitación en la gerencia, planificación, monitoreo ambiental, evaluación y en la gestión del manejo integrado de cuencas hidrográficas.

En reconocimiento de campo en el área de amortiguamiento del área protegida de la Reserva Bosawás se observó la magnitud de los problemas ambientales, los cuales no son del presente, sino que son producto histórico del avance de la frontera agropecuaria, la erosión, la sequía, la compactación de suelos y la incertidumbre por la falta de agua. Hay iniciativas en marcha, tales como la investigación y transferencia de sistemas agrosilvopastoriles, manejo integrado de plagas, campañas de prevención de incendios forestales, reducción del número de intoxicaciones y muertes con agroquímicos, la entrega de semillas bajo el concepto libra por libra, mayores rendimientos en granos básicos, la elaboración de planes de manejo forestal. Sin embargo, se observa que hay una amplia brecha entre lo que se promueve y la magnitud de los problemas ambientales y sociales. El enfoque de manejo de cuencas que pretende impulsar el INTA es una buena guía para orientar el desarrollo sostenible.

5.1.2 Resumen de efectos ambientales comparativos con y sin PRORURAL

La relación de los efectos ambientales sin y con el Programa se resume de la siguiente manera:

Problema ambiental	Sin PRORURAL	Con PRORURAL
Contaminación Ambiental /Control de Toxinas	▪ Incremento en los índices de enfermedad fito-zoo sanitarias. ▪ Mayor inversión en atención y servicios de salud ▪ Mayor impacto ambiental negativo en la economía, industria y actividades agrícolas ▪ Mayor amenaza a la disponibilidad del recurso agua	▪ Manejo apropiado de plaguicidas, residuos y certificación de inocuidad agrolimentaria, reducción de enfermedades y menos inversión en los servicios de salud. ▪ Reducción de la contaminación ambiental a través de MIP, BPA, CSyA, manejos de residuos en café, procesamiento de lácteos, manejo agua del arroz y otros. ▪ Planes de manejo forestal

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Problema ambiental	Sin PRORURAL	Con PRORURAL
	▪ Incremento en la contaminación de las fuentes de agua	proporcionará una explotación racional e incrementen del área de bosques con mayor posibilidad de generar agua.
Deterioro y Erosión de Suelos	▪ Incremento progresivo en la vulnerabilidad socioeconómica y ambiental al fenómeno natural ▪ Reducción en la capacidad de los sistemas hídricos de recargar los sistemas de cuencas y limitación de la cantidad de agua disponible. ▪ Reducción de la productividad por hectárea, lo que por ende tiene un efecto negativo en la seguridad alimentaria rural. ▪ Aumento en la tendencia de migración rural a las áreas urbanas y aumento en los niveles de conflicto en la frontera agrícola.	El manejo de cuenca y enfoque de zonificación agro ecológico y socioeconómico proporcionará mejor uso de los suelos, disminuyendo la vulnerabilidad de las zonas rurales. Asimismo con la complementariedad del componente forestal la producción de agua se incrementaría. El manejo apropiado de la CSyA, las evaluaciones IA en la construcción de caminos rurales y la creación de la Unidades Ambientales en las cuatros instituciones del SPAR fomentará un desarrollo del sector con sostenibilidad ambiental. La promoción de conglomerados en los territorios se creará fuentes de trabajos en las áreas rurales, desmotivando la migración hacia las cabeceras departamentales.
Pérdida de Biodiversidad/Pérdida de potencial en Servicios Ambientales	▪ Fragmentación de ecosistemas naturales ▪ Destrucción del hábitat y disminución en la capacidad de conservación de especies ▪ No se aplica la estrategia Nacional de Biodiversidad ▪ Menor potencial ecoturístico ▪ Menor cobertura de vegetación en SINAP	Los arreglos institucionales y alianzas estratégica con el MARENA fomentará un mejor aplicación de la ley 217 y la Estrategia Nacional de Biodiversidad, esta alianza dará sinergia para la reducción de la pérdida de biodiversidad y potencial a los servicios ambientales. Asimismo el enfoque de desarrollo sostenible de PRORURAL dará mayor oportunidad de compartir la producción ecológica en zonas estratégicas definidas por el MARENA.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

5.1.3 Resumen matriz de impacto ambiental de PRORURAL y posibles mitigaciones

En la matriz siguiente se expone un resumen de los impactos ambientales y sus posibles mitigaciones

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Matriz de posibles efectos ambientales por PRORURAL y medidas de mitigación.

Asunto	Posible impacto	Posible efecto	Mitigación
Mal manejo de recursos naturales y contaminación ambiental. Cambio en la calidad del uso de los suelos.	La búsqueda para generar mayores ingresos en el sector agropecuario y forestal puede causar uso desequilibrado de insumos en especial plaguicidas. El Financiamiento puede causar mayor uso de insumos. Los esfuerzos que se hagan para aumentar la productividad a corto y mediano plazo en los sistemas, pueden tener como resultado pérdida de fertilidad de los suelos y el uso inadecuado de los suelos.	Declinación de la productividad y rentabilidad de la actividad agropecuaria y forestal.	**A través del Componente de Innovación Tecnológica**, Se propone desarrollar prácticas sostenibles de manejo de suelos y aguas basados en los principios de ecología aplicada, MIP, manejo del cultivo conservacionista y tecnologías con enfoque socio-ambientales. La capacitación incluye criterios ambientales, agroforestería, forestales y desarrollo de agrícola sostenible. Facilitar y acelerar la productividad y la competitividad agropecuaria dando mayor valor agregado y, mediante un catálogo de tecnologías amigables con el ambiente, lograr efectos ambientales positivos. Ambiental y productivamente se deberá tener precaución con los cultivos perennes híbridos, así como con la dependencia del productor mediante semilla "libra por libra" Se deberá analizar a profundidad los efectos de esta política, la cual ambientalmente reduce el papel de las estrategias de agro biodiversidad. El CAFTA y los nuevos mercados requieren de productos de calidad, por lo tanto, será necesario agregar al catálogo de tecnologías cómo lograr mayor valor agregado a la producción, pero con los estándares internacionales.
Manejo inapropiado de desechos sólidos y líquidos.	La búsqueda de mayores exportaciones puede causar descuidos en el manejo apropiado de desechos en el café, lácteos, agua de riego	Declinación de exportación de estos productos por incumplimientos a las salvaguardas de tratados comerciales.	**A través del componente Sanidad agropecuaria y forestal e inocuidad agro productiva** deberá asegurar el uso de estándares internacionales ambientales, la certificación de productos, control fitosanitario más estrictos y enfatizar a nivel de finca y productor el uso de estos estándares para facilitar la penetración de los

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Asunto	Posible impacto	Posible efecto	Mitigación
	contaminadas con plaguicidas y fertilizantes.		productos en los mercados internacionales
Manejo inapropiado de los bosques	La falta de aplicación del manejo forestal sostenible e incremento de exportación de materia prima forestal puede causar descuido en el valor agregado e incremento de la tala ilegal.	Aumento de deforestación e ilegalidad forestal	La promoción del **manejo forestal eficiente** y efectivo con criterios de sostenibilidad y una estrategia de Servicios públicos ágil del INAFOR, así como el control de plagas e incendios forestales, la incorporación de Sistemas Agroforestales y políticas dirigidas a la consolidación y competitividad de la Cadena Productiva Forestal permitirán minimizar los impactos ambientales.
Diseños inapropiadas de las infraestructura	La creación de 6,667 kilómetros de caminos rurales y sistemas de riego, podrían provocar efectos ambientales adversos.	Deterioro de los recursos naturales, incremento de cárcavas y baja fertilidad de los suelos; asimismo podría incrementar la vulnerabilidad de las áreas afectadas.	Incrementar la competitividad mediante inversiones públicas que promuevan la inversión privada tiende a crear impactos económicos positivos. Este componente promoverá la expansión de las operaciones ya existentes. MARENA y MAGFOR (como dicta la Ley 290) y el IDR en cooperación con las municipalidades serán responsables de la aprobación, monitoreo y evaluación del Proyecto. En tal sentido, se requiere incorporar medidas de mitigación de los efectos ambientales negativos relacionados con la apertura y remoción de suelos, erosión, alteración y contaminación de fuentes de agua. Se recomienda el uso de estándares ambientales para la construcción y manejo de esta infraestructura.
Modernización y fortalecimiento institucional	Se prevén posibles riesgos ambientales por la indefinición institucional de MARENA, MAGFOR e INAFOR para asegurar la correcta ejecución, seguimiento monitoreo y	Indefinición en acciones para prevenir y reducir los efectos ambientales que podría causar las actividades desarrolladas por PRORURAL.	La reorganización del Sector Público Agrícola y el mejoramiento de su eficiencia contienen efectos ambientales positivos. La modernización deberá enfocarse hacia la demanda de servicios en el campo y en alianza e involucramiento efecto del sector privado y de los grupos de productores organizados y no enfatizar en crear más infraestructura institucional

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Asunto	Posible impacto	Posible efecto	Mitigación
	evaluación de los planes de manejo Actualmente, esta institución carece de la capacidad para realizar el monitoreo, evaluación y análisis de los impactos económicos, sociales y ambientales de las tecnologías y de las políticas en marcha.		central. El manual operacional para PRORURAL deberá ser aprobado y ejecutado coordinadamente por todas las instituciones involucradas (MARENA, MAGFOR, INTA, IDR, INAFOR). Se propone en el MAGFOR incremente su capacidad para realizar monitoreo, evaluación y análisis de impacto económico, social y ambientales, esta actividad debe de estar en coordinación con MARENA.
Políticas y Estrategia Agropecuarias y Forestales	La política y estrategia está con enfoque de desarrollo sostenible, se consideran los ámbitos de sostenibilidad económica, social, ambiental e institucional. Desde esa perspectiva el componente de fortalecimiento institucional y formulación de política no tiene implicaciones directas sobre el medio ambiente.		El establecimiento de políticas para eliminar el sesgo antiagrícola, la tenencia de la tierra, género y sanidad agropecuaria contribuirán a dar mayor confianza en el productor y por lo tanto, se lograrán impactos ambientales positivos. Lo anterior, requerirá fortalecer al MAGFOR como la institución responsable del seguimiento y evaluación de políticas. MARENA impulsará Planes Ambientales Municipales (PAM) los cuales se prevé que lograrán efectos e impactos ambientales positivos. MARENA actuará como facilitador y será el responsable para velar por las salvaguardas ambientales. Potenciales Beneficios Ambientales para comunidades en gestión y modelo participativo y alianzas para el desarrollo sostenible. Se requiere asegurar la compatibilidad de indicadores del Modelo Presión-Estado-Respuesta, el Monitoreo, su integración municipal y nacional.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

5.2 Valoración Social y Pueblos Indígenas relacionados al componente de tecnología

La participación de los posibles beneficiarios en la identificación de sus demandas y su vinculación a las intervenciones, constituye un elemento clave en la implementación del proyecto, lo cual se logró durante su preparación, a través de la aplicación de una valoración social, que hizo uso de metodologías participativas.

La zona de influencia del proyecto presenta características socio-económicas, de género y étnicas diversas, por lo que será necesario que la asistencia técnica considere tal heterogeneidad y contribuya a la inclusión social y sostenibilidad ambiental.

Para esto se hará uso de las estructuras y capacidades institucionales involucradas en los aspectos sociales y ambientales (MAGFOR, INTA, MARENA, E INAFOR), que una vez fortalecidas, aseguren la aplicación de las normativas legales de acuerdo a los procedimientos y requerimientos del banco.

El Programa se enfocará a las áreas rurales del País, incluyendo la región atlántica, en particular modo en la protección de la reserva de BOSAWAS, para esto se desarrollará un plan de desarrollo de los pueblos indígenas, a partir de una valoración ambiental, el cual ha sido elaborado con la participación de las principales organizaciones y comunidades indígenas.

5.2.1 Objetivos de la valoración social

a) Contribuir a un mejor entendimiento de las características de la pobreza y su vinculación con el desarrollo agrícola, la transferencia tecnológica, la asistencia técnica y la protección ambiental; para esto se realizó la identificación de: beneficiarios, comunidades, organizaciones y redes sociales; sus características socio-económicas; actores y redes institucionales de servicio vinculados al desarrollo agrícola; las principales limitaciones relacionadas al logro de la sostenibilidad social y a los cambios en los modos de producción.
b) Contribuir a la puesta en escena de arreglos institucionales ágiles, con base y legitimados en las comunidades, a fin de alcanzar cambios tangibles y sostenibles.

5.2.2 El contexto

Nicaragua basa su economía en la agricultura y la ganadería, la agricultura contribuye con el 20% del PIB y genera el 40% del empleo total, la mayoría de los pobres trabaja en el sector agrícola y reside en las áreas rurales y prevalecen más en la costa atlántica.

A los campesinos pobres les falta la tierra, el riego, asistencia técnica y recursos financieros para mejorar la productividad y aumentar sus ingresos.

Nicaragua es el país más grande de Centroamérica, la región Central y Pacífico acumula el 45% del territorio, en cambio la Atlántica comprende el 45%, es un país multiétnico y multicultural. Aproximadamente el 9% de la población pertenece a un grupo indígena, en el Atlántico existen

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

nueve grupos indígenas, cuatro en el Pacífico. Aproximadamente el 70% de los miskitos son pobres.

5.2.3 Los beneficiarios

Los directos son las instituciones involucradas, las cuales serán fortalecidas, los otros son los agricultores indígenas y no indígenas, además se pretende beneficiar a otros grupos sociales, si la tecnología agrícola alcanza sus resultados esperados que tienen que ver con los cambios en los sistemas de producción, el aumento de los ingresos y la seguridad alimentaria.

Los beneficiarios del proyecto son pobres y trabajan en la agricultura y en la crianza de animales, en pequeñas y medianas fincas, poseen baja eficiencia productiva y sistemas de producción de subsistencia, algunos de ellos viven en áreas protegidas, reservas y parques nacionales. El banco mundial y el gobierno están uniendo esfuerzos para proteger la biosfera de BOSAWAS a través del proyecto Corazón y con proyectos de tecnología agrícolas.

Los riesgos y la vulnerabilidad de las familias que trabaja en la agricultura ha crecido considerablemente debido a la falta de estructuras de almacenamiento y pocos conocimientos y accesos a los mercados, que los lleva a vender su producción a bajos precios; otro riesgo son las plagas; particularmente en la costa atlántica hay además problemas de acceso lo que aumenta sus limitaciones para el mercado.

La ejecución de esta nueva fase del proyecto debe maximizar el impacto de la asistencia técnica, tomando en cuenta las siguientes variables: objetivos de la producción, región, estación, tipo y ciclo de cultivos y necesidades del mercado.

5.2.4 Formas de organización social local

Estas son cooperativas, organizaciones indígenas, y formas más contemporáneas vinculadas al micro-crédito; estas organizaciones deben ser fortalecidas a fin de incrementar sus capacidades productivas; para esto es necesario contar con indicadores para medir y hacer visibles los impactos

5.2.5 Arreglos legales e institucionales

La ley 290 -1998 define los roles responsabilidades del sector público, y vinculadas al sector agrícola, forestal e investigación y asistencia técnica. El MAGFOR ha liderado el proyecto de tecnología agrícola, mientras que el INTA garantizado la asistencia técnica. Otras leyes son las de conservación sostenible de los recursos forestales y la de propiedad de las comunidades étnicas.

5.2.6 Estrategia de ejecución

La estrategia se enfocará a mejorar la producción y productividad, para esto se establecerán estrategias de mercados y oportunidades que permitan la generación de empleos a través del desarrollo de una agricultura más orientada al mercado. Para esto se espera que el proyecto de tecnología agrícola continúe fortaleciendo las capacidades de las instituciones claves. No

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

obstante es importante señalar que su éxito depende mucho de una política de gobierno a favor de ella.

5.2.7 Principales riesgos del Programa

1. Política institucional, para hacer cumplir la ley 290, relacionada a la necesidad de asegurar la aplicación de las normativas del marco legal, asegurando a su vez la aplicación de los requerimientos y procedimientos de la cooperación.

2. Políticas, que aseguren la ejecución y la aplicación de la política gubernamental a favor de la agricultura.

3. Asistencia técnica: (i)- Considerar las lecciones aprendidas del proyecto, para asegurar que la estrategia diseñada combine regiones (tipos de ecosistema), grupos socio-económicos, etnicidad, tamaño de la finca, cultivos y fines de la producción (ii)- Facilitar una asistencia técnica integral que oriente las formas apropiadas de producción, almacenamiento y comercialización

5.2.8 Principales hallazgos

Brechas en el uso de tecnologías agrícolas para producir granos básicos y ganado, tales como obras de conservación de suelos, manejo integrado de plagas, almacenamiento y comercialización

Se necesita mejorar y fortalecer la difusión de los procesos tecnológicos, así como revisar la tipología de los beneficiarios, considerando las regiones ecológicas y los grupos étnicos y socio-económicos.

Es necesario dar un valor socio-económicos a los pequeños productores, el valor de la producción no puede ser medido con criterios financieros sino también a partir de un valor social y cultural vinculado al consumo

Existe una pobre diversificación de la asistencia técnica, la real falta de asistencia financiera y una clara estrategia definida, el mismo paquete tecnológico es suministrado para la primera, postrera y apante; el eficiente uso de la transferencia tecnológica depende de su adecuado uso, para lo cual se deben considerar los siguientes factores: características de la región, sistemas ecológicos y suelos, tamaño de la finca, el contexto social y cultural, así como uso diferenciado de tecnologías dependiendo del período de producción.

Por último hay necesidad de reforzar la transferencia de tecnología en el manejo de los mercados y comercialización, estimulando la investigación y desarrollo de mejores tecnologías.

5.2.9 Recomendaciones

- Mejorar las variedades de granos básicos por cada región, producción y estación.
- Suministrar semilla certificada de producción, híbrida y comercial examinadas e investigadas por el INTA.
- El suministro de semilla certificada es pobre.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

- Incrementar técnicas silvopastoriles para reducir el uso intensivo del ganado.
- Incrementar la ayuda financiera para aumentar el impacto de las fincas de referencia
- Fortalecer los mecanismos de control para asegurar que las fincas de referencia trabajen productos útiles a los productores.
- Fortalecer los equipos institucionales de las oficinas regionales del INTA
- Revisar y e implementar el plan para impartir talleres, días de campo y capacitación a los agricultores e incrementar el presupuesto de acuerdo a las necesidades de las regiones.
- Revisar y redefinir la estrategia de asistencia técnica. La estrategia tiene que considerar un determinado tipo de asistencia por cada tipo de beneficiarios, región y período productivo.
- Designación y ejecución de créditos evolventes
- Introducir la rotación de cultivos.
- Desarrollar una agresiva y acertada estrategia para trabajar con los grupos indígenas en la costa atlántica.
- Buscar un valor agregado a las actividades.

Inicio

6. PLAN MULTIANUAL DE GASTO PÚBLICO: COSTOS Y FINANCIAMIENTO (20052009).

El desarrollo de un "enfoque sectorial" puede verse desde dos aspectos[31], ambos con mira al aumento de la eficacia de la ayuda al desarrollo y del aprovechamiento racional de los recursos.

Desde una *perspectiva macroeconómica de la política y la gestión del gasto***,** el impulso se dirige a mejorar la asignación del presupuesto nacional y la contribución de los donantes para que se transfiera hacia y entre los diversos sectores, y para que las entidades gubernamentales y no gubernamentales colaboren en la satisfacción de la demanda de bienes y servicios. Un objetivo clave es mejorar el proceso presupuestario, atrayendo todos los recursos económicos y todos los gastos, y poniendo los planes del sector en un presupuesto a mediano plazo en el que se pueda disponer la asignación de partidas con arreglo a las prioridades nacionales.

El enfoque sectorial se ha desarrollado además a partir de la experiencia en la *reforma del sector* y la inquietud de que el método presupuestario tradicional no estaba logrando mejoras sostenibles en los bienes y servicios públicos. Existe bastante evidencia de que el mecanismo basado en los "proyectos", a menudo utilizan mecanismos y procedimientos que no se pueden repetir ni sostener, y que al contar con asistencia técnica exterior no contribuye a la formación de liderazgo, capacidad y gestión local.

La tendencia del gasto público agropecuario y forestal ha sido muy heterogénea a través del tiempo, generando variadas fluctuaciones, especialmente en el gasto de capital. En el año 2003 el gasto público total en el SPAR alcanzó los US $50.1 millones, de esto lo registrado como "gasto de capital" fue cercano a los US $40 millones, y para el año 2004 no se presentaron mayores diferencias. Estos "gastos de capital" no representan necesariamente una alta tasa de

[31] Tomo II. Documento preparado para el Segundo Foro. Enfoque Sectorial "Una alternativa para mejorar la Coordinación de la Cooperación Internacional". Managua 26 y 27 de junio de 2003.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

inversión pública, más bien, muestran la forma en que se reconoce el financiamiento externo a lo interior del gasto público, significando realmente financiamiento a funciones de carácter permanente de las instituciones del sector[32].

El gasto de capital se financia alrededor del 90%, con recursos externos, en particular de donaciones, teniendo en los últimos años como principales fuentes de financiamiento; la Unión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa Mundial de Alimentos, el Banco Mundial y Japón.

En el año 2004 las inversiones del MAGFOR, incluyendo INTA e INAFOR, se orientaron principalmente a actividades de fortalecimiento institucional, a proyectos en apoyo al sector agrícola y a acciones de asistencia en emergencias. El IDR por su parte invirtió la mayor parte de sus fondos en obras viales y proyectos de apoyo al sector agrícola y pecuario.

Existen diferencias en el manejo de la información de la inversión pública, esta situación parece tener su origen en débiles relaciones entre los planes sectoriales y los programas y proyectos de inversión. Así mismo esto puede ser el resultado de la frágil coordinación interinstitucional; la falta de información por parte de los organismos administradores de proyectos; así como de las instituciones del gobierno al SNIP y al Ministerio de Relaciones Exteriores.

En cuanto a la capacidad de ejecución presupuestaria, después de que el Ministerio de Hacienda ha logrado un mejor registro y control presupuestario (en especial de los fondos externos), las estadísticas de ejecución de las instituciones del sector muestran una sub-ejecución persistente en torno al 20% de los recursos disponibles. Este nivel de ejecución puede ser debida a los problemas que se enfrentan en la legalización de las partidas de gastos de cada uno de los programas y proyectos en ejecución, en especial la liquidación de aquellos referidos a los fondos de contraparte y que son imputados a las partidas presupuestarias.

Si bien el nivel de gasto público en el sector productivo rural no ha variado mucho en los últimos cinco años, ha cambiado la participación relativa de las instituciones públicas que lo integran. De las cuatro entidades que integran el sector, el IDR es la más importante en cuanto al nivel de gasto, pero a partir de 2002 destaca el mayor protagonismo asumido por el MAGFOR, en particular en la ejecución de programas. En promedio, en los últimos 5 años un 62% de la inversión del SPAR la ejecuta el IDR, un 26% el MAGFOR, un 8% el INTA y un 4% el INAFOR.

6.1 Principios y Parámetros

El Enfoque Sectorial es un proceso en el que el financiamiento para el sector, sea mediante fondos internos o externos, apoya un solo programa de políticas y gastos, bajo el liderazgo del Gobierno, y adopta enfoques comunes a lo largo del sector. Generalmente está acompañado por esfuerzos para fortalecer los procedimientos gubernamentales de desembolso y rendición de cuentas. La administración, incluyendo la gestión financiera, informes, monitoreo, etc. idealmente será llevada a cabo como parte integral de los sistemas de gestión nacional pertinentes.

[32] Ver trabajo de Ema Budinich. "Análisis del gasto público en el Sector productivo rural". Nicaragua

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

El Plan Multianual de Gasto Público (PMGP) está vinculado a las propuestas sectoriales presentadas en los capítulos anteriores. Esta programación multianual refleja las prioridades de gasto e inversiones públicas en el corto y mediano plazo para el SPAR. Las ventajas macroeconómicas de está programación multianual son:

- *Colaboración con el establecimiento de una política fiscal estable y previsible,* en búsqueda del equilibrio entre los ingresos y los gastos del gobierno.
- *Liderazgo sectorial del Gobierno,* en la implementación de políticas e intervenciones en el sector
- *Disminución de la incertidumbre,* al proporcionar a los agentes económicos reglas claras y estables,
- *Identificación del impacto fiscal de las políticas de gasto,* que permita anticipar posibles dificultades fiscales
- *Reducción de la inestabilidad y conflictos políticos,* por la asignación de las partidas presupuestarias.
- *Coherencia del programa sectorial,* con los organismos internacionales y otros donantes, los que generalmente requieren compromisos de mediano plazo.
- *Contribución con la identificación de la contratación de nueva deuda,* principalmente la de corto plazo para apoyar las actividades del sector.
- *Establece prioridades sectoriales,* lo que posibilita identificar las actividades que tendrán mayor impacto en la ejecución del Programa.

La ejecución del PGMP implicará revisiones y ajustes anuales en dependencia del entorno macroeconómico y de los cambios en el contexto rural nacional. El PND-O, plantea que la demanda de recursos públicos debe reflejar una nueva visión del gasto, para lo cual se establecen las siguientes políticas[33]:

(a) modificar los proyectos de bajo impacto económico y social;
(b) elaborar presupuesto multianual;
(c) mejorar la capacidad institucional en el campo de formulación y evaluación de proyectos;
(d) fortalecer la coordinación con la comunidad internacional para financiar programas en concordancia con las prioridades nacionales;
(e) Ajustar la cartera de proyectos de inversiones públicas.

Así mismo el PND-O establece tres principios fundamentales relacionados con el financiamiento externo:

(a) sostenibilidad, que establece que todo endeudamiento futuro debe generar su propia capacidad de pago;
(b) dependencia externa, que recuerda que Nicaragua debe conducirse por una menor dependencia de la cooperación internacional; y
(c) selectividad, que induce al país a optar por programas y proyectos de alto rendimiento económico y/o social.

[33] Gobierno de Nicaragua. Plan Nacional de Desarrollo Operativo. Septiembre 2004

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Las diferentes instituciones del SPAR han estimado los flujos multianuales de financiamiento requeridos, considerando; las prioridades establecidas, el marco legal e institucional, las capacidades institucionales de ejecución, los proyectos actuales en realización, los compromisos contractuales existentes y los aportes esperados de los productores.

El cumplimiento de este programa de gasto requiere esfuerzos significativos en las áreas de planificación, preinversión, formulación y gestión de proyectos, monitoreo y seguimiento, materias que deberán formar parte del plan de implementación del programa y su Manual Operativo.

En el mediano plazo se espera que el nuevo financiamiento esté dirigido a las prioridades establecidas en el PMGP. La rapidez con que se pueda hacer dependerá de dos elementos, uno relacionado con la tasa de ejecución de la cartera de proyectos de arrastre, la cual se estima se acelerará a partir del 2006, a partir de los ajustes institucionales; y dos, a la respuesta de la comunidad internacional a las gestiones de nuevos recursos. Todo lo anterior consistente con lo establecido en la Ley de Endeudamiento Público, donde se espera que la nueva política de endeudamiento tenga una mayor incidencia en el crecimiento económico y en los presupuestos de los organismos sectoriales.

La estrategia de financiamiento contemplará las siguientes pautas:

- El peso de la ayuda reembolsable en el sector disminuirá a favor de un incremento de la ayuda no reembolsable.
- En la utilización de cada uno de los créditos se analizará el efecto que puedan tener sobre el incremento del stock y servicio de la deuda externa del país y con ello, sobre la inversión en gastos sociales.
- El financiamiento externo deberá cumplir con lo establecido en el Memorando de Entendimiento y el Código de Conducta, establecido en el marco del Programa.
- Se tenderá, en el mediano y largo plazo a converger la mayoría del financiamiento externo hacia el mecanismo de apoyo presupuestario sectorial.

Los diferentes estudios y evaluaciones de los Sistemas administrativos y financieros del SPAR evidencian la necesidad de apoyar acciones de fortalecimiento de dichos sistemas a efecto de garantizar una asignación óptima de los recursos y un seguimiento de uso de los mismos. Una eficiente gestión financiera por parte del gobierno requiere un marco de responsabilidad financiera que incluye:

(i) un marco jurídico acertado;
(ii) la aplicación de principios y normas de contabilidad modernas e internacionalmente aceptadas;
(iii) un sistema de gestión financiera que comprenda elementos de planificación, control de presupuestos, informes, administración de fondos, control y supervisión de operaciones financieras;
(iv) personal competente;
(v) transparencia de la información financiera; y
(vi) acceso del público a la información financiera.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Especial atención se dará al fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), el Sistema Integrado de Gestión Financiera Administrativa y Auditoria (SIGFA) y la evaluación de programas y proyectos a nivel sectorial.

6.2 Costos del Programa.

Los datos presupuestarios y financieros que a continuación se presentan han sido el resultado del proceso de planificación institucional y de componentes y se ha tomado en consideración la disponibilidad real de recursos reportados por las diferentes instituciones que conforman el SPAR. En el proceso de formulación del PMGP se tuvo de referencia los siguientes elementos:

- Marco Legal del SPAR
- Plan Nacional de Desarrollo Operativo
- Convenios y acuerdos legales establecidos
- Matrices de Planificación de Conglomerados
- Matrices de Planificación Institucionales
- Programas y proyectos en ejecución
- Registros históricos de ejecución del SPAR
- Arreglos institucionales propuestos

El gasto total para el período 2005-2009 es de US $ 411.53 millones de dólares, lo que implica un promedio de ejecución de US$ 82 millones, cifra que incluye las instancias del SPAR y FUNICA, esta ultima respaldada por el convenio firmado en el Gobierno de Nicaragua y FIDA.

6.3 Por Componentes

La propuesta de PMGP está desagregada a nivel de siete componentes en la siguiente tabla:

Cuadro No.3
Plan Multianual de Gasto Público. 2005-2009.
Por Componente

COMPONENTES	US $	%
1. INNOVACION TECNOLOGICA	47.63	12%
2. SANIDAD AGROPECUARIA Y FORESTAL E INOCUIDAD AGROALIMENTARIA	38.00	9%
3. DESARROLLO FORESTAL	23.32	6%
4. SERVICIOS DE APOYO A LA PRODUCCION	145.35	35%
5. INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA PUBLICA	70.00	17%
6. MODERNIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	81.53	20%
7. POLÍTICAS AGROPECUARIAS Y FORESTALES	5.67	1%
TOTAL	**411.53**	**100%**

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

El componente que presenta la más alta demanda de recursos es "Servicios de Apoyo a la Producción", con el 35 % de la demanda, la que es la fundamentalmente demanda de recursos para realizar transferencias y servicios financieros, le siguen en importancia el componente de "Modernización y fortalecimiento Institucional", con el 20 % de la demanda e "Infraestructura Productiva Publica" con el 17%.

Por Instancias Ejecutoras

A nivel de las instituciones del SPAR, el IDR es la institución que presenta los porcentajes más altos de la demanda de recursos, 53% total, le sigue el INTA con el 12%. Estas cifras entre instituciones y componentes se corresponden parcialmente por cuanto el IDR es una institución ejecutora de inversiones rurales y el INTA es una instancia ejecutora del componente de Innovación Tecnológica.

Cuadro No. 4
Plan Multianual de Gasto Público. 2005-09.
Por Instituciones SPAR y FUNICA

INSTITUCION/AREA	TOTAL	%
MAG-FOR	50,6	12%
DGPSA	40,0	10%
INTA	48,1	12%
INAFOR	39,7	10%
IDR	217,0	53%
ADMINISTRADOR FONDOS COMPETITIVOS EXTENSION	16,1	4%
TOTAL	**411,5**	**100%**

6.4 Plan de Financiamiento

La estrategia de financiamiento del PMGP retoma el principio del PND-Operativo en el que se establece que el financiamiento "es mucho más que una serie de desembolsos para proyectos o mayores recursos para el presupuesto"[34]. La principal estrategia de financiamiento planteada en el PMGP está relacionada al uso eficiente de los recursos disponibles, más que en la consecución de nuevos recursos.

En la actualidad se conjugan varios elementos favorables que benefician la ejecución gradual de un plan de financiamiento para el Programa. El país después de la condonación de la deuda externa tiene mejores perspectivas financieras a nivel internacional; la inserción de Nicaragua en la iniciativa "Cuenta del Milenio" aumentaría el portafolio de recursos del Estado; un probable mejoramiento en los mercados internacionales de exportación incentivará la producción y ampliará la base económica tributaria; la disponibilidad de recursos provenientes de organismos multilaterales, y el crecimiento deseable de la inversión privada.

[34] Gobierno de Nicaragua. Plan Nacional de Desarrollo Operativo. Septiembre 2004.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

El financiamiento para la ejecución del PMGP está ligado a las propuestas del PRSP[35] y a las demandas por componentes e instancias ejecutoras sectoriales logradas a través del proceso de formulación del Programa. En el futuro se realizará un proceso, en conjunto con SECEP, MHCP y MINREX, que determinaría la ruta por la cual debe de procederse a la gestión de recursos externos y el ahorro fiscal para cerrar la brecha existente como resultado entre la demanda sectorial y los recursos disponibles.

En el proceso de identificación de los recursos existentes para el gasto de capital se logró estimar que el saldo de los proyectos en ejecución, para los próximos años es de un poco más de US $ 149 millones[36]. A este monto se la ha hecho una proyección de los aportes de los recursos del tesoro para los gastos corrientes por el orden de US $ 40 millones y unos US $ 5 millones en recursos de contrapartida, en total se podría contar con recursos para los próximos años de un poco más de US $ 190 millones de dólares para el período 2005-2009.

Cuadro No. 5
Saldos de Proyectos en ejecución por institución del SPAR y FUNICA

	SALDOS DE PROYECTOS EN EJECUCIÓN AL 31/12/04. US $
MAGFOR	42,604,875
DGPSA	13,172,719
INTA	3,163,835
IDR	81,800,856
INAFOR	871,621
FUNICA	7,488,885
TOTAL	**149,102,179**

Cabe destacar que la mayor parte de los programas y proyectos de la cooperación externa tienen una vida corta, una gran mayoría terminarán sus operaciones en 2 o 3 años. Lo cual justifica la propuesta, por parte del Gobierno, a más largo plazo, sobre la base de las prioridades identificadas y sustentadas en criterios técnicos y sociales donde participen además de los actores institucionales, la sociedad civil y los cooperantes.

La demanda de recursos prevista en el PMGP, presenta un déficit de financiamiento del orden de los US$ 211.15 millones, que equivale al 51% de la demanda total. Esta demanda se refiere a gasto corriente y de capital, existiendo brechas en ambos tipos de gastos lo que facilita la formulación de políticas y asignaciones presupuestarias. Asimismo, la programación de la demanda sectorial permitió reflejar la demanda de recursos externos adicional a los ya existentes a nivel de componentes y subcomponentes, lo que contribuirá a establecer prioridades en la programación de los recursos.

[35] Poverty Reduction Strategy Paper.
[36] En gestión se encuentran proyectos que pueden significar unos US $ 11 millones, y en gestión avanzada y formalizados alrededor de US $ 1 millón. No se incluye en estos montos los recursos que podrían obtenerse a través de la nueva operación del Banco Mundial y FIDA en apoyo a PRORURAL.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Cuadro No. 6
Plan Multianual de Gasto Público. 2005-09.
Brecha con relación a los recursos identificados

Conceptos	US Millones
Recursos Externos PIP	149.10
Recursos Ordinarios PIP	5.46
Presupuesto Corriente	39.75
Financiamiento Identificado[37]	**194.31**
Demanda PMGP	**411.53**
Brecha	**217.22**

Las instituciones que presentan los mayores niveles de déficit de recursos son; IDR, INTA e INAFOR, tanto la DGPSA como el MAG-FOR presenta niveles iguales de brecha.

Respecto a la demanda de recursos para gasto corriente, esta presiona por un orden en la política salarial en el sector, principalmente de los especialistas ligados a la provisión de servicios básicos en el sector (investigación, asistencia técnica, sanidad animal y vegetal, capacitación, control de operaciones forestales, etc.). La recomposición salarial y la ampliación de la masa salarial por una mayor cobertura de los servicios sectoriales, será clave en los próximos años para avanzar hacia las metas productivas definidas por el Programa.

Por su parte, los recursos para gasto de capital estos se requieren para ejecutar la estrategia productiva que apoyará el gobierno en el marco del PND-O y los acuerdos comerciales. Esta demanda pretende suplir los requerimientos de transferencias, servicios y recursos financieros, infraestructura rural, etc., y que se refleja en las matrices de los aglomerados desarrollados por SECEP.

El plan de financiamiento establece su ritmo en la medida en que los recursos disponibles se reducen y se integran nuevas modalidad y fuentes de financiamiento. La estimación anual de la brecha permitirá programar las diferentes modalidades de financiamiento y sus montos.
y sus montos.

La brecha de financiamiento

La estimación de la brecha financiera tiene como propósitos los siguientes:

- Estimar el gasto total demandado por las instituciones para dar cumplimiento a las funciones establecidas en su marco legal y apoyar la ejecución del PND-O.
- Replantear las diferentes propuestas elaboradas en el marco de la cooperación externa al sector.

[37] Información proporcionada por MINREX, SNIP, MAG-FOR, INTA, INAFOR, DGPSA e IDR. Marzo 2005

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

- Ayudar al Gobierno a definir mejor las líneas de acción y las actividades específicas que enlacen sus políticas sectoriales con las metas ya definidas para el sector productivo.

- Generar insumos para la definición de la estrategia de financiamiento del sector productivo rural.

- Ayudar a determinar con mayor exactitud la magnitud del presupuesto sectorial público que se necesita para financiar las líneas de acción y actividades específicas mencionadas en los capítulos anteriores.

- Definir mejor las dimensiones relativas de los diferentes gastos asociados con las líneas de acción y actividades específicas y permitir su modificación y redimensionamiento.

- Vincular la ejecución de los diferentes componentes con las distintas instituciones del sector y de estos dos con el tema de los aglomerados.

6.5 Arreglos Fiduciarios

La posición del Gobierno con respecto al financiamiento para las actividades del Programa sectorial se canalizará a través de diferentes instrumentos, con preferencia el Fondo Común y Fondos dirigidos para actividades específicas. El uso de cada uno de ellos, atendiendo a sus particularidades y potencialidades, debe reforzar el trabajo del conjunto a favor del objetivo prioritario del programa. En el diseño concreto y utilización de cada instrumento se analizará la mejor utilización del mismo respecto a los objetivos del programa y su uso como instrumentos integrados en el enfoque sectorial y por tanto, al servicio de la estrategia elaborada por el país.

Debido al esfuerzo de adaptación y a los cambios que el apoyo sectorial supone respecto a las políticas de financiamiento y cooperación realizada hasta el momento los esfuerzos en este primer período de diseño y establecimiento de los mecanismos requiere realizar las siguientes actividades priorizadas:

- La creación de un grupo de trabajo que sistematice los conocimientos y las experiencias respecto al enfoque sectorial e impulse el trabajo en el resto de actividades propuestas.

- La participación, en conjunto con organismos multilaterales y bilaterales, agencias de cooperación y otros donantes, en iniciativas de la comunidad internacional que promuevan el enfoque sectorial.

- La promoción del diálogo con las organizaciones de la sociedad civil en el país, identificando sus necesidades y estimulando las estrategias locales y las iniciativas de los variados agentes que conforman el tejido rural al tiempo que se facilita la creciente articulación de la sociedad civil.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

- El apoyo al establecimiento de mecanismos de coordinación y sistemas conjuntos de control con los donantes y agencias multilaterales trabajando
- El apoyo a programas de fortalecimiento institucional que aborden la debilidad institucional de las instancias del SPAR o la falta de debidos controles en la gestión e incluyan específicamente el fortalecimiento de los sistemas de seguimiento y evaluación.
- Los elementos de la Capacidad Institucional que deben estar presente en para la ejecución del PMGP, son los siguientes:

    - Un enfoque sectorial tiene como **supuesto** un sistema transparente de planificación, monitoreo y evaluación de todos los representantes.
    - Un enfoque sectorial tiene como **condición** una gestión por resultados.
    - Un enfoque sectorial tiene como **objetivo a largo plazo** el autofinanciamiento.

En esta primera etapa de implementación del PMGP se necesita llegar a arreglos flexibles capaz de acomodar varias modalidades de financiamiento simultáneas. La elección de la modalidad, incluyendo el diseño específico de un posible apoyo presupuestario al sector, depende por un lado de la naturaleza del Programa Sectorial, tal como su etapa de desarrollo y su alcance, y por otro de temas tales como la capacidad administrativa nacional en el sector y la calidad de gestión financiera y sistema de rendición de cuentas/responsabilidad financiera en el cual opera. En la medida en que varios donantes brinden apoyo al Programa, éste también influirá en las modalidades que se apliquen.

Todavía el país presenta debilidades estructurales para la ejecución de un programa sectorial. Sin embargo, el creciente foco internacional sobre la disponibilidad en dichas modalidades, las reformas al sector público, incluyendo gestión financiera y reformas al servicio civil, armonización y alineamiento entre donantes, gradualmente están creando el marco y el entorno propicio para perfeccionar el enfoque. Cuanto más débil sea el marco global de políticas, más asistencia debería otorgar el Programa para el desarrollo de capacidades básicas que permitan al país gradualmente asumir un liderazgo eficaz, y de esta manera avanzar hacia un enfoque sectorial más desarrollado.

En base a los diferentes mecanismos existentes, así como en las experiencias nacionales e internacionales, se proponen aquí tres modalidades básicas de mecanismos fiduciarios, que pueden ser viables en el corto y largo plazo, éstas pueden a su vez generar diversas combinaciones entre sí:

- **Apoyo por medio de proyectos específicos. (Corto y mediano plazo)**

La asistencia por medio de proyectos cubre una amplia gama de apoyo que va de los programas temáticos a pequeños proyectos muy localizados. La asistencia por medio de proyectos puede ser un esfuerzo de donantes múltiples o un proyecto apoyado solamente por uno de ellos.

Los proyectos normalmente tendrán un alcance más limitado que el apoyo que se brinda a programas sectoriales. Sin embargo, los programas temáticos pueden ser aún más complejos o heterogéneos en su composición y en cuanto a sus relaciones de asociación.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Igualmente son efectivos para la asistencia por medio de proyectos los principios claves que en términos generales establecen que las actividades sean planificadas a plazos más largos, en un marco analítico y estratégico; que el país ejerza una verdadera apropiación; que en la medida de lo posible los procedimientos para su aplicación estén alineados con procedimientos nacionales financieros y administrativos; y que los donantes armonicen sus esfuerzos y que se busquen actividades orientadas a resultados.

El enfoque sectorial no excluirá la ayuda por proyectos, la cual se deberá implementar solamente en situaciones tales como:

- Un contexto temporal cuya situación no permite la puesta en marcha de iniciativas a medio y largo plazo, ya sea por contar aún con una estructura macroeconómica y/o institucional muy debilitada o por encontrarse en situaciones de apremio.
- Proyectos que se dirijan al desarrollo y a la adopción, a escala limitada, de enfoques innovadores o de relevancia sectorial.
- Proyectos en los que la población objetivo esté numéricamente delimitada y circunscrita a un entorno geográfico concreto
- Actividades pequeñas que no figuran en el marco de la política sectorial del gobierno.

Todas estas actividades por proyectos serán consistentes con la política sectorial planteada a lo largo del presente documento.

En la actualidad están en ejecución alrededor de 44 proyectos en el SPAR, es real que muchas de las agencias de cooperación seguirán destinando recurso en los próximos 2-3 años, bajo la modalidad de Proyectos. Sin embargo la gran responsabilidad del Gobierno es conducir el proceso hacia el abordaje sectorial o programático.

Este mecanismo se podrá seguir utilizando principalmente en función de los recursos ya comprometidos. La parte más provechosa de esta modalidad podría ser generada por la reasignación de algunos recursos en base a las prioridades nacionales definidas en el Programa Sectorial.

Las posibles variaciones de esta modalidad son:

- Proyectos que están estratégicamente alineados con los objetivos de PRORURAL pero utilizan procedimientos independientes.
- Proyectos que están estratégicamente alineados con los objetivos de PRORURAL y utilizan los mecanismos y procedimientos nacionales.

Es de conocimiento general que los distintos y complejos procedimientos de los donantes son una carga para los sistemas financieros y administrativos del país. El uso de sistemas paralelos para canalizar fondos y el uso de los propios sistemas de los donantes para la preparación, ejecución, monitoreo y evaluación limitan más aún la posibilidad de mejorar la apropiación y el desarrollo de la capacidad. Por lo cual se requiere impulsar la simplificación y harmonización de los procedimientos que permita promover el desarrollo de la capacidad nacional.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

La coordinación, con liderazgo del país, de la cooperación externa y la armonización de procedimientos y prácticas de donantes son objetivos que el país esta comenzando a poner en práctica.

Se deberían evitar situaciones en las que donantes individuales de un sector insistan en imponer sus propios objetivos separados o sus demandas específicas. Cuando se persiguen enfoques que impliquen donantes múltiples, los costos iniciales de transacción tienden a incrementarse, tanto para el país como para los donantes, pero debe reconocerse al mismo tiempo que tanto los donantes como el país están invirtiendo en un proceso de aprendizaje con costos iniciales más altos, pero con una potencial reducción significativa de costos de transacción en el largo plazo.

- **Establecimiento de un fondo común (Corto y mediano plazo)**[38]

En esta primera etapa es necesario el establecimiento de un Fondo Común para demostrar la voluntad del Gobierno y la cooperación internacional de trabajar de manera diferente, comprometiendo recursos para ello. Esta modalidad en la práctica puede presentar diferentes variantes.

Esta manera puede ser vista como una estrategia temporal (antecedente a apoyo presupuestario directo) o como una estrategia definitiva, en dependencia de los procesos de transformación. Se puede iniciar con un monto bajo que permita medir las fortalezas y debilidades de la ejecución en el sector de esta modalidad.

En la modalidad "perfecta" de un fondo común se transfiere los recursos externos provenientes de las agencias, y el gobierno, y es administrado directamente por el gobierno, en esta modalidad los fondos del donante se destinan a actividades determinadas del gobierno para el sector. La aportación se organiza mediante cuentas exclusivas del proyecto condicionadas a acuerdos de resultados vinculados a la entrega de los fondos. La administración de los fondos se integra en el sistema administrativo del gobierno.

Bajo el concepto de la constitución de un Fondo Común para financiar el PMGP se propone el establecimiento de una cuenta especial en el Banco Central de Nicaragua y controlado por el MHCP bajo el concepto de Cuenta Única, con las modificaciones operativas necesarias que serían especificadas en el acuerdo interinstitucional entre el MAGFOR, IDR y el MHCP. El flujo de los fondos de recursos externos e internos se efectuará a través de la Tesorería General de la República, dependiente del MHCP

Los fondos de cooperantes que participan en la financiación de actividades específicas, serán depositados en cuentas de uso restringido abiertas en el Banco Central. La concertación de acuerdos interinstitucionales con el MHCP y la creación de un Comité Financiero al interior del PRORURAL, son acciones indispensables para asegurar el flujo oportuno de los fondos.

[38] Ver "Evaluación de los arreglos de administración financiera". Germán Escobar. Febrero 2005

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Para pagos menores a un valor previamente establecido, se continuará con el sistema de transferencias de la cuenta en el Banco Central a fondos rotatorios mantenidos en banco privados, bajo el control de las entidades ejecutoras de los componentes del PRORURAL y la centralización administrativa financiera en el MAGFOR.

Dado el nivel de desarrollo de los mecanismos del país, pretender pasar de un mecanismo de "proyectos" a un mecanismo de "Fondo Común", implica cierto nivel de riesgo fiduciario, que algunos donantes no estarían dispuestos a correr, parece más viable el establecimiento de un "Fondo Común" con ciertas particularidades tales como la asignación previa a algunas actividades, componentes e instituciones, asignación dirigida a cierto tipo de gasto, mecanismos de monitoreo y supervisión financieros especiales, etc.

Bases de Acuerdo Fiduciario bajo la modalidad de un Fondo Común en dos variantes

1. Los fondos de los Cooperantes que financian el presupuesto de PRORURAL sin restricciones en su utilización para actividades específicas, se depositan en el Fondo Común.
2. Los fondos de Cooperantes que financian actividades específicas, se depositan en cuenta separadas de uso restringido.
3. En la Contabilidad central el MAGFOR e IDR mantienen cuentas que identifican las fuentes de los fondos depositados en el Fondo Común y las depositadas en el Fondo de Uso Restringido.
4. La TGR autoriza la apertura de Cuentas en el Banco Central a nombre de PRORURAL y por consiguientes los fondos solamente se pueden usar solamente para gastos elegibles que tengan relación de causalidad con las actividades de PRORURAL.

La suscripción de acuerdos interinstitucionales entre MAGFOR, el IDR y el MHCP para la unificación de los procedimientos administrativos, la utilización de sistemas informáticos compatibles y el manejo del Fondo Común, es crucial debido a la importancia que tiene la designación del MAGFOR e IDR como responsables por el flujo de fondos al Fondo Común y de esté a las entidades ejecutoras, lo mismo que por la presentación de los informes financieros consolidados de monitoreo físico y financiero. Los acuerdos sobre administración financiera para el uso de fondos dentro del Acuerdo Fiduciario Común son igualmente cruciales.

Las potenciales diversificaciones de esta modalidad son:

- Fondo común que no permite contribuciones dirigidas (asignaciones)
- Fondo común que se basa en los mecanismos y procedimientos nacionales
- Fondo común manejado por el Gobierno

- **Apoyo al presupuesto nacional. (Mediano y largo plazo)**

El objetivo del financiamiento sectorial a largo plazo es fomentar condiciones en las que se proporcione apoyo a un marco nacional de políticas sectoriales a través de procedimientos y sistemas financieros propios del país. En la perspectiva a corto y mediano plazo, el apoyo al

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

presupuesto podría complementar otras modalidades de ayuda abordando necesidades de estabilización macroeconómica, reformas institucionales y proporcionando financiamiento adicional para objetivos específicos sectoriales.

En el sentido más amplio, apoyo al presupuesto es cualquier tipo de aportación económica que refuerza el presupuesto público. La condonación de la deuda, la ayuda a la balanza de pagos, e incluso el sostenimiento de proyectos, son así formas indirectas de reforzar el presupuesto.

El apoyo al presupuesto se suele considerar en términos de ayuda directa al gasto público que se presta a todo el presupuesto, utilizando los mecanismos gubernamentales de desembolso y contabilidad. Los donantes ofrecen ayuda presupuestaria al gobierno sin vincularla a un programa sectorial determinado. Normalmente, en contraprestación, los donantes dialogan con el gobierno acerca del presupuesto total, no sólo sobre un sector específico. Esta modalidad es una de más difíciles de implementar, dado que los requerimientos que debe cumplir el Gobierno son más complejos

Para que los donantes proporcionen apoyo directo al presupuesto, el país deberá mostrar tres aspectos importantes:

- Que hay consenso en las políticas, estrategias y reparto de recursos que cumplirá el gobierno.
- Que los sistemas económicos y de gestión de la ejecución del gobierno tienen la eficacia suficiente para asegurar que los recursos se apliquen como se ha acordado en el marco de gastos del sector y que pueden producir los resultados previstos.
- Que existen mecanismos de gestión e información adecuados y un marco de vigilancia que demuestre lo que realmente se hace.

En el mediano plazo el mecanismo a impulsar podría ser el apoyo al presupuesto del sector (fondos combinados). En esta modalidad los donantes facilitan apoyo al presupuesto del sector mediante un acuerdo marco financiero, institucional, programático y de políticas, en combinación con otros donantes y posiblemente con fondos estatales, a través del sistema fiscal del Estado. Podrían aplicarse ciertas condiciones previas a la entrega de los fondos. Está aumentando la confianza en los procedimientos comunes, como son la valoración, información, vigilancia y evaluación, y los métodos de examen conjuntos.

En cualquiera de las dos modalidades los condicionamientos e hitos serán coordinados entre el Gobierno y los donantes y reflejarán medidas de políticas y prioridades presupuestarias globales establecidas en marcos de mediano plazo de presupuestos y gastos, así como responsabilidad y transparencia de la gestión financiera y del sector público.

Si los donantes evaluaran que el país no está a la altura de las normas establecidas en temas tales como control interno independiente, uso eficiente de recursos, informes confiables, monitoreo y evaluación, se puede optar temporalmente por formas menos avanzadas, tales como la aplicación de elementos específicos de programa o proyectos que apuntalen políticas sectoriales (conocimiento "*know-how*", desarrollo de capacidad institucional, etc.).

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

La evolución del apoyo de la cooperación internacional a través de proyectos hacia uno de apoyo directo al presupuesto no se puede realizar en un breve período de tiempo. Esto debe entenderse como un proceso. Sin embargo las autoridades nicaragüenses al igual que los resultados arrojados por los estudios realizados por los cooperantes coinciden que Nicaragua ya puede recibir apoyo directo al presupuesto a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público[39].

Este reconocimiento se ha visto concretado en el Grupo de Apoyo Presupuestario (BSG)[40] con quienes se han realizado diversas iniciativas conjuntamente con las autoridades del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Coordinación y Estrategias de la Presidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La implementación de este mecanismo significa la elaboración de un conjunto de políticas con acciones puntuales en diferentes áreas; entre estas tareas figura la administración de las finanzas públicas con acciones dirigidas a mejorar la eficiencia y la transparencia en el manejo de los recursos públicos; mejorar el manejo de la política fiscal con el objetivo de recuperar la estabilidad y sostenibilidad financiera; cumplir con los objetivos de la reducción de la pobreza y realizar avances en la ejecución del PND-Operativo.

Las posibles variaciones de esta modalidad son:

- Apoyo presupuestario dirigido
- Apoyo presupuestario no dirigido

Arreglos institucionales para la ejecución de los Mecanismos Fiduciarios

La mayoría de los programas sectoriales utilizan modelos combinados y la posibilidad de combinaciones es muy amplia. En la práctica, la aplicación de una sola modalidad es rara, mientras que la mezcla de varias modalidades es común. No obstante, existe la voluntad de realizar esfuerzos concertados para garantizar que las modalidades aplicadas apoyen la apropiación nacional, fomenten una creciente armonización de las prácticas y procedimientos de donantes, optimicen el uso eficiente de los fondos y aseguren el uso prudente de los recursos humanos y financieros en apoyo de las metas sectoriales.

A menudo se considera el enfoque sectorial como un proceso en el que la parte de los fondos transferidos a la gestión gubernamental aumenta gradualmente, según el gobierno va demostrando capacidad para gestionar dichos fondos, de dar cuenta de ellos y lograr resultados. Es así previsible que el Enfoque Sectorial avance hacia el apoyo del presupuesto a niveles más altos del sistema del gobierno (por encima del sector).

En el desarrollo del proceso de negociación es pertinente recordar que cuando se persiguen enfoques que impliquen donantes múltiples, los costos iniciales de transacción tienden a incrementarse, tanto para el Gobierno como para los donantes, pero debe reconocerse al mismo

[39] Tomo II. Documento preparado para el Segundo Foro. Enfoque Sectorial "Una alternativa para mejorar la Coordinación de la Cooperación Internacional". Managua 26 y 27 de junio de 2003.
[40] Budget Support Group

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

tiempo que tanto los donantes como el Gobierno están invirtiendo en un proceso de aprendizaje con costos iniciales más altos, pero con una potencial reducción significativa de costos de transacción en el largo plazo.

Cualquiera que sea la modalidad o la combinación de ellos el sistema de arreglos fiduciarios deba garantizar:

- El registro contable de todos los recursos destinados al programa
- Tener regulado los procesos de adquisiciones en una única modalidad
- Un sistema de control financiero adecuado en correspondencia con SIGFA y SNIP, así como los requerimientos de la Contraloría General de la República y el Ministerio Público.
- Establecidos los mecanismos para la ejecución de auditorias externas

Estos puntos planteados requieren el fuerte desarrollo de las capacidades administrativas y financieras de las instituciones del SPAR, así como de instancias tales como el Ministerio de Hacienda, el Sistema Nacional de Inversión Pública, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público.

Las instituciones que conforman el SPAR tienen diversos niveles de desarrollo en los aspectos administrativos financieros, por lo cual se tiene que establecer un plan de fortalecimiento de las capacidades tanto a nivel de las instancias sectoriales como de las instancias rectoras. Por tanto en una primera etapa para la implementación de los arreglos fiduciarios es necesario realizar una evaluación de la gestión financiera y realizar un análisis de riesgo fiduciario y posteriormente elaborar un plan de acción financiero.

En la ejecución del Programa Sectorial existen una serie de responsabilidades del MAG-FOR relativas con relación a los aspectos financieros;

a) Acompañar el desarrollo de las acciones de planificación con el ajuste y actualización de las estimaciones presupuestarias realizadas para las entidades y componentes establecidos en el PMGP 2005-2009.

b) En conjunto con SECEP y el Ministerio de Hacienda, establecer los mecanismos de asignación, ejecución y seguimiento, en base a una nueva estructura presupuestaria adecuada a la incorporación de estos componentes, facilitando así su monitoreo y evaluación económica y financiera.

c) Como consecuencia de la mejora en las estimaciones presupuestarias que se realicen, proporcionar una información actualizada respecto a la brecha financiera.

Estos compromisos se situarán como prioritarios en los trabajos que deben realizarse para el proceso de planificación multianual y programación presupuestaria, ya que servirán de base para su avance en materia económica, presupuestaria y financiera.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

La administración de los fondos deberá basarse en procedimientos de gestión financiera sólida. Los insumos financieros estarán vinculados a actividades de manera tal que posibiliten la medición de costos como parte de los resultados del monitoreo. La información acerca del uso de los recursos financieros es un elemento importante en lo que respecta a la garantía de calidad, así como una eficiente gestión financiera es una herramienta importante para evitar la corrupción y altos costos imprevistos.

En vista de lo anterior es necesario que recursos de los donantes sirvan para iniciar actividades tendientes a la creación de capacidades para una eficiente administración pública, apoyando las reformas del sector, incluyendo apoyo a los sistemas de gestión financiera, descentralización, medidas anticorrupción, reformas jurídicas, presupuestarias y fiscales. Así mismo se requieren recursos destinados a nivelar la relación entre el sector público, por un lado, y el sector privado y la sociedad civil, por el otro, para ello es necesario apoyar la mejora de un marco apropiado para el desarrollo del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil.

6.6 Arreglos y Sistema de Adquisición

A partir de la definición de los mecanismos fiduciarios se deberían elaborar, para su incorporación en el Manual de Operaciones del Programa los aspectos del sistema de adquisiciones. La definición de los procedimientos a utilizar para el proceso de adquisiciones en el marco de un programa sectorial es una de los temas a negociar por parte del Gobierno con los organismos financiadores. Esta discusión es derivada, en parte, por al principio nadie puede demostrar si tal o cual arreglo proceso funcionará. Esta decisión de los mecanismos de adquisiciones va íntimamente ligada al tema de los mecanismos de financiamiento que se utilizará. Los mecanismos que se decidan adoptar deberán quedar plasmados en un memorando de entendimiento o un memorando fiduciario.

Si se llegase al consenso de la utilización del marco legal nacional se debe tener en cuenta que se está en un proceso de revisión y ajustes a dicho marco, por lo cual se tendrá que esperar la aprobación de las reformas y ajustes a la ley nacional. El marco legal nacional para las adquisiciones está formado por el siguiente marco legal:

- Ley No. 323, Ley de Contrataciones 2/12/99
- Decreto 21-2000, Reglamento General – publicado en La Gaceta Nº 46 del 6 de marzo del 2000.
- Ley No. 349, Ley de Reforma a la Ley No. 323
- Ley No. 427, Ley de Reforma a la Ley No. 323
- Acuerdo Ministerial 54

Con relación a los principales organismos externos financieros, la experiencia actual en el SPAR muestra que las adquisiciones con recursos de la Comisión Europea se rigen bajo la Ley de Contrataciones del Estado (LCE) y resto de marco legal nacional. Sin embargo el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) utilizan sus procedimientos propios en combinación con el marco legal nacional, esta situación también se da cuando algunas agencias nombran a alguno de estos bancos como administradores de sus recursos.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

A partir de un análisis[41] comparativo entre el marco legal nacional y los procedimientos utilizados por el BID y el Banco Mundial se tuvo como principales conclusiones:

- En general todos los procedimientos están basados en los principios básicos de publicidad, libre competencia, eficiencia, transparencia y debido proceso.

- La Ley # 323 resalta el espíritu de favorecer a los oferentes nacionales, lo cual está en plena concordancia con las políticas de los bancos, ya que es su interés como instituciones de desarrollo fomentar el progreso de los contratistas y fabricantes del país, para lo cual se incluye un margen de preferencia a los nacionales en los procesos de licitación pública internacional.

- Los procedimientos de la Ley # 323, deben ser mejorados para procurar una mayor celeridad y simplicidad de los procesos, evitando mecanismos o cláusulas restrictivas que limiten la participación amplia de oferentes nacionales (grandes y pequeños) e internacionales.

- Entre los principales conflictos que se observan está el tema del "Registro Central de Proveedores", el cual es adecuado como una técnica para establecer estándares apropiados de idoneidad de los proveedores, pero no debe convertirse en una condición que dificulte o impida la participación amplia de proveedores locales e internacionales.

Al haberse realizado el análisis de los conflictos entre el marco legal nacional y el correspondiente al BM y BID se presentaron las siguientes recomendaciones[42]:

a) Principio de libre competencia: Se recomienda que en la cláusula relacionada a los requisitos para contratar, se permita excluir el requisito de presentación del Certificado de Proveedores del Estado (Arto. 11, LCE) para los procesos financiados con fondos del Banco mundial y del BID. De igual forma se deberán tratar las licencias y solvencias fiscales y municipales emitidas por instituciones públicas nacionales.

b) Programación de las Adquisiciones: Obviar como requisito indispensable para contratar, ya que la publicación de los Avisos Específicos de Licitación suple con el requerimiento de publicidad y permite a los oferentes tener información de las licitaciones en proceso y fomentar su participación.

c) Contratación entre Entes Públicos: Permitir la exclusión de procedimientos para una contratación directa, cuando se presenten adquisiciones que tienen como único proveedor a un ente del Estado.

[41] Análisis comparativo de los mecanismos de adquisiciones establecidos en la Ley y Reglamento General de Contrataciones del Estado, del BID y AIF. IICA. 2005

[42] ídem

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

d) Inicio del procedimiento de contratación: La emisión Resoluciones de máxima autoridad no debe constituirse como un requisito indispensable, sino como una formalidad del proceso, dado que en muchas ocasiones este trámite pude retrasar la ejecución de los procesos licitatorios.

e) Publicidad: La convocatoria de los procesos de licitación de acuerdo a su complejidad y tamaño, deben extenderse al ámbito nacional e internacional. A mayor publicidad, mayor concurrencia de interesados en participar en los procesos de licitación, situación que se potencia ante un estándar de trato igualitario.

f) Capacidad para contratar: Los requisitos legales y reglamentarios establecidos en la Ley 323, no deben constituirse como una causal de rechazo para los oferentes internacionales, sino como un requisito que pueda cumplirse antes de la formalización del contrato.

El Registro Central de Proveedores debe constituirse como una técnica para establecer los estándares apropiados de idoneidad para contratar y desarrollar una eficaz herramienta de control, que ofrezca las siguientes ventajas como:

- Calificar la capacidad técnica y económica
- Eliminación de empresas que incumplan con la ejecución de contratos que le hayan sido adjudicados
- Coadyuvar al logro de la transparencia

g) Elegibilidad: Incluir en los documentos Estándares a ser utilizados por el programa, una cláusula que defina el requisito de que cuando el contrato sea financiado con fondos provenientes del BID o del BM, se requerirá que las obras, bienes y servicios conexos sean provenientes de un país elegible.

h) Instituciones autorizadas para emitir Garantías: En los documentos de licitación debe incorporarse la aceptación de que cuando la garantía sea emitida por una institución financiera elegible al contratante y esté localizada en un país extranjero elegible, deberá tener una sucursal financiera en el país, que permita hacer efectiva dicha garantía.

i) Garantía de Mantenimiento de Oferta: En el caso de contratación de Servicios de Consultoría se debe eliminar la exigencia de presentar garantía de mantenimiento de oferta.

Así mismo debe incluirse en los formatos de este tipo de garantía en licitaciones de obras y bienes el requisito de que las mismas, deben ser irrevocables y pagaderas al primer requerimiento, sin necesidad de demostrar el incumplimiento.

j) Revisión de las ofertas por los oferentes en el Acto de Apertura: Eliminar esta opción ya que existe información confidencial de los oferentes que no puede ser publica y fomenta el uso de recursos de manera anticipada.

k) Oferta Única: Debe aceptarse las ofertas únicas, siempre y cuando dichas ofertas se ajusten sustancialmente a lo requerido en los documentos de licitación.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

l) Notificación de la Recomendación de Adjudicación: No se debe distribuir copia del informe detallado de evaluación, a todos los oferentes; únicamente debe informarse el orden de prelación que se obtuvo de dicha evaluación.

m) Recursos: Que sea aceptables las protestas al proceso de adjudicación conforme las Normas del BID y del Banco Mundial, ya que en muchas ocasiones los procesos se retrasan por la aplicación de recurso sin fundamento.

n) Formalización de Contratos en Escritura Pública: Que se mantenga la política de los Bancos de emitir los contratos en papel común previa no objeción, ya que este tipo de trámites encarecen los costos del contrato pues los honorarios legales corren por cuenta del Contratista.

Inicio

7. SISTEMA DE SEGUIMIENTO, EVALUACION DE IMPACTO Y APRENDIZAJE

El presente capítulo presenta las consideraciones principales que habrán de tomarse en cuenta para el diseño detallado del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Aprendizaje (SISEVA) del PND-O/PRORURAL.

En la primera sección se presenta el contexto en el que se ha diseñado y que en parte permanecerá durante la implementación de PRORURAL. Este contexto, junto con la estrategia misma de implementación de PRORURAL, representan el primer conjunto de condicionantes generales para el diseño y la implementación del SISEVA. En la siguiente sección se definen los propósitos y el alcance del SISEVA. La sección comienza con una identificación de los factores y condicionantes específicos para el diseño final del SISEVA que se derivan del contexto y de la estrategia de PRORURAL. En la última sección se aborda el tema de las preguntas claves sobre el desempeño del PRORURAL que deberían ser respondidas durante la implementación de cada componente.

Existen otros aspectos relacionados al diseño del SISEVA, los cuales serán tratados de manera prioritaria en el periodo previo al inicio de la implementación de PRORURAL. Entre estos aspectos lo más importantes son:

- la descripción de los sistemas de seguimiento relevantes de las instituciones del Gobierno relacionadas con la implementación de PRORURAL;
- una descripción de cómo participarían los productores y productoras beneficiarios de PRORURAL en el diseño, implementación y operación del SISEVA;
- Equipos y estructura organizativa del seguimiento, evaluación y aprendizaje de agencias ejecutoras de PRORURAL.
- La identificación de las necesidades de fortalecimiento de capacidades de seguimientos de las instituciones ejecutoras de PRORURAL, incluyendo las necesidades de asistencia técnica especializada.
- La vinculación del SISEVA con la estrategia de comunicación de PRORURAL;
- Una estimación del presupuesto agregado del SISEVA.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

7.1 El contexto y la estrategia de implementación de PRORURAL

La estrategia de implementación de PRORURAL está resumida en la jerarquía de objetivos a lograrse mediante la implementación de 7 Componentes.

El ámbito de implementación de PRORURAL es a nivel nacional, pero los Componentes tienen acciones contempladas para ser ejecutadas a todos los niveles (nacional, regional, local), en el marco de una estrategia de ordenamiento territorial definida en la política de desarrollo agropecuario y forestal. Los beneficiarios directos de los Componentes y Sub-Componentes de PRORURAL, por lo tanto, son variados e incluyen actores públicos y privados, institucionales, organizados o individuales, a nivel nacional y departamental; productores, productoras individuales y organizados, gremial y/o empresarialmente a nivel local y los trabajadores asalariados.

Desde el punto de vista institucional la estrategia implica la adopción de ciertos arreglos institucionales para la implementación de PRORURAL, la que al mismo tiempo pretende realizar cambios institucionales durante su periodo de ejecución, incluyendo una mayor descentralización y desconcentración del accionar del sector publico a nivel territorial.

7.2 Propósito y alcance del SISEVA

La determinación del propósito y el alcance del SISEVA es una tarea compleja en vista que se tiene que responder al siguiente conjunto de factores y condicionantes:

- La naturaleza amplia de la estrategia de PRORURAL y sus escalonados niveles de impacto, efectos y resultados esperados.

- La gran cantidad y variedad de actores a todos los niveles (local, regional, nacional e internacional) que están involucrados en su implementación.

- El variado alcance y los numerosos procesos autónomos y descentralizados de formulación de los planes operativos de las acciones de los Componentes/ Sub.-Componentes.

- El grado de flexibilidad con el cual se han diseñado los Componentes/Sub.-Componentes, es decir a la existencia de posibilidades reales de tomar decisiones correctivas que modifiquen en la práctica la ejecución de las acciones a los niveles y ámbitos correspondientes.

- Los cambios inevitables en el contexto de PRORURAL durante su periodo de implementación, especialmente en lo que se refiere al ambiente social y político en el que se podría dar un aprendizaje institucional

- Los compromisos asumidos entre el Gobierno y los donantes, con relación a la armonización y alineamiento (A&A) de su cooperación al enfoque de programa sectorial amplio (y sus modalidades de financiamiento: bilateral, canasta de fondos, apoyo presupuestario) y al PMGP de PRORURAL y la Estrategia Reforzada de Reducción de la Pobreza (ERCERP) y el

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

seguimiento de los indicadores relevantes para las Metas de Desarrollo del Milenio; y el Plan Nacional de Desarrollo Operativo (PND-O) como orientador de las políticas y planes sectoriales.

Muchos de estos compromisos, incluyendo aquellos relacionados al seguimiento, evaluación y auditoría de la implementación de PRORURAL, están incorporados en el Código de Conducta y el Memorando de Entendimiento de PRORURAL.

En este sentido, el SISEVA tiene los siguientes dos propósitos:

Contribuir a un estilo de gestión centrada en resultados que será adoptado por las instituciones del SPAR que están a cargo de PRORURAL, es decir, a que sean efectivas (eficientes y eficaces) en la implementación de las estrategias de los Componentes/Sub.-Componentes bajo su responsabilidad y del PRORURAL en su conjunto.

Apoyar los procesos de análisis, reflexión crítica y aprendizaje sobre la marcha de la implementación de los Componentes/Sub.-Componentes del PRORURAL que permita al mismo tiempo incentivar una mayor participación de todos los actores involucrados a todos los niveles, especialmente la participación de los beneficiarios mismos y de los mecanismos público-privado de coordinación interinstitucional para el desarrollo a nivel territorial (comunitario, municipal, departamental) que sean relevantes.

Se trata de que estos actores tengan acceso a datos e información así como a mecanismos y procesos específicos de reflexión y aprendizaje sobre las actividades de PRORURAL, incluyendo las vivencias y experiencias concretas (impactos directos e indirectos) de familias agroproductivas beneficiarias relevantes. El SISEVA deberá facilitar y motivar a los directores y responsables de resultados y productos específicos de cada Componente/Sub.-Componente en sus esfuerzos permanentes de crear oportunidades de reuniones formales o informales de reflexión en las que todas las partes relevantes (incluyendo la cooperación internacional) puedan escuchar abiertamente y analizar críticamente las experiencias de ejecución de PRORURAL, para mejorar su desempeño.

En el momento de diseño final y establecimiento de los respectivos subsistemas del SISEVA, además de las consideraciones anteriores relativas a su alcance, se deberá revisar y tomar en cuenta:

- El nivel de financiamiento con el cual efectivamente cada institución ejecutora contará para operar su subsistema;
- El grado de participación de los actores relevantes requerido a los niveles respectivos. Por ejemplo los Componentes de innovación, desarrollo forestal y el subcomponente de finalizar rurales implican la participación de numerosos actores a nivel local; mientras que los Componentes de Modernización Institucional y el de Políticas y el subcomponente de infraestructura implican una mayor participación de actores a nivel nacional e intermedio (departamental, regional).

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

- La naturaleza y alcance del estudio de base requerido para cada Componente/Sub.-Componente y para PRORURAL en términos globales, considerando los respectivos indicadores de impacto y efectos (Ver Anexo 1).
- Las capacidades de seguimiento, evaluación y aprendizaje de los actores co-ejecutores de PRORURAL en los diferentes niveles, pero especialmente en lo que se refiere al nivel de los beneficiarios directos, de tal manera que la recopilación y tratamiento de la información y la elaboración de los informes a entregarse, así como el grado de formalidad de las reuniones e instancias de seguimiento y reflexión, sean adecuados y útiles para la toma efectiva de decisiones.

7.3 Preguntas básicas de desempeño e indicadores claves del PRORURAL

Para que el SISEVA sea funcional a la reflexión crítica y a la toma de decisiones oportunas y bien informadas no basta el seguimiento de los indicadores del Marco Lógico de PRORURAL (ver Anexo 1). Para que el SISEVA sea realmente útil se requiere de la identificación de preguntas relevantes sobre el desempeño de la implementación de PRORURAL; estas preguntas deberían generar respuestas explicativas fundamentalmente sobre el porque de los eventos y cambios observados en las condiciones y en el comportamiento de los beneficiarios directos e indirectos, aunque también el de otros actores relevantes, del Programa. La Matriz del Marco Lógico de PRORURAL (como todas las matrices lógicas de proyectos) del Anexo 1, sin embargo, no contempla estas preguntas y se limita tradicionalmente a las columnas de los indicadores y medios de verificación.

Las preguntas de desempeño finales a cada nivel de la Matriz general de PRORURAL deberán ser formuladas, al inicio de la implementación del PRORURAL, con la participación de los responsables de ejecución de los Componente/Sub.-Componentes a todos los niveles de las respectivas matrices lógicas. Al inicio de la implementación del Programa estas preguntas también deberán ser revisadas colectivamente con la participación de las autoridades superiores del MAGFOR, DGPSA, INTA, IDR, FCR e INAFOR. Esta revisión implicara revisar también la relevancia de los indicadores actualmente incluidos en el Marco Lógico de PRORURAL y en los marcos lógicos más detallados.

Los principales indicadores de PRORURAL suman 23: 9 Generales y 14 específicos; los que se detallan en las siguientes tablas:

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Indicadores Generales
1. Entre 2005 y 2009, el Valor Bruto de la Producción del sector crece en promedio al menos del 6.24% anuales, en términos reales. 2. Entre 2005 a 2009, el empleo en el sector agroproductivo crece por lo menos tasas iguales al de los demás sectores. 3. Entre 2005 y 2009, la productividad de los principales rubros agropecuarios ha crecido en al menos 1%. 4. Entre 2005 y 2009, la tasa de crecimiento promedio anual de ingresos reales agroproductivos es de al menos 3%, por ambos sexos. 5. Entre 2005 y 2009, la tasa de crecimiento de exportaciones agroproductivas es del 100%. 6. Entre 2005 y 2009 la relación entre la venta y la producción de maíz y frijol, ha crecido en 5 puntos porcentuales. 7. Entre 2005 y 2009 los saldos de la balanza comercial de hortalizas y frijol se han mejorado en un 50% 8. Se cumplen en 80% los indicadores ambientales de los componentes de PRORURAL. 9. La frecuencia de quemas agrícolas e incendios forestales por ecosistemas (agrícolas y forestales) se ha reducido en un 20% en el 2007, 30% en el 2008 y 50% en el 2009

Indicadores Específicos:
Innovación Tecnológica
1. Al menos el 80% de actores relevantes al 2009 (productores-as, ONG´s, proveedores de servicios y negocios relacionados al sector) expresan satisfacción con los servicios recibidos. 2. A finales de 2009, el 80% de los productores(as) atendidos por INTA y FAT adoptan al menos 2 nuevas técnicas.
Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Agroalimentaria
3. Hasta el 2009, 98% de embarques de productos agroproductivos exportados no han sido rechazados 4. 100% de empresas exportadoras tienen sus plantas certificadas por lo menos con el sistema HACCP
Desarrollo Forestal Sostenible
5. Incremento de la cobertura forestal (Manejo de bosques secundarios, plantaciones forestales y sistemas agroforestales) en 60 mil Ha, en relación a la cobertura forestal 2005 (Cifra de Referencia Matriz Conglomerado Forestal, PND-O). 6. Al final del 2009 se habrá revertido la tendencia en la deforestación anual de 70 mil a 40 mil ha/ año (Año de referencia 2005). 7. Incremento en el valor de las exportaciones de productos forestales en al menos 100% al 2009 en referencia a los US$ 6.7 millones del 2004.
Servicios de apoyo a la producción
8. Entre 2005 y 2009, el valor del patrimonio de productores pobres con potencial se ha

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

incrementado en 20% 9. Entre 2005 y 2009, el valor del patrimonio de productores de mediana escala se ha incrementado en 15%
Inversiones en Infraestructura
10. A finales de 2009, el 80% de los pobladores beneficiados por las inversiones expresan satisfacción con los servicios recibidos.
Modernización y Fortalecimiento Institucional
11. Al final del 2009, las instituciones del SPAR que implementan PRORURAL han concluido sus planes de modernización institucional (desconcentración, descentralización, marco legal, y adecuación de recursos humanos y financieros).
Política y Estrategias
12. Más del 60% de los miembros del Consejo de la Producción han expresado satisfacción sobre su participación en la formulación e implementación de la política y estrategia sectorial en el ámbito rural. 13. Al menos el 90% de los representantes de la cooperación internacional en la Submesa de DRP han alineado sus estrategias de cooperación a la política sectorial. 14. 100% del gasto de las instituciones que implementan PRORURAL corresponden al PMGP.

Se establecerá una línea de base de los indicadores que permita evaluar el impacto de la implementación PRORURAL.

Inicio

8. IMPACTO ECONOMICO ESPERADO DEL PRORURAL

El PRORURAL constituye un esfuerzo sin precedentes de parte del gobierno de Nicaragua para apoyar el desarrollo del sector rural productivo. Sus particularidades se pueden resumir en cuatro aspectos:

- El entendimiento de que el sector rural productivo incluye a los cultivos la ganadería, la acuicultura y la actividad forestal y las agroindustrias y proveedores de insumos y servicios.
- La visión de una adecuada articulación entre la agricultura y actividades afines al resto de la economía nacional
- La desagregación de grupos de actores rubros-cadenas y territorios
- Un conjunto de medidas de políticas integradas en doce grandes componentes

Puede desprenderse que en este contexto los impactos económicos esperados del PRORURAL son múltiples y solo pueden ser valorados a plenitud si se dispone de un modelo de equilibrio que capture las interrelaciones expuestas y que tenga suficiente desagregación. Lamentablemente no se dispone de este instrumental analítico.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Por otro lado el PRORURAL esta estructurado por un programa multianual de inversiones. Esto implica que su impacto se podrá apreciar a través del tiempo y en un conjunto de indicadores< referidos en la sección anterior.

Ante las limitantes para mostrar el impacto de PRORURAL en la forma más deseable posible, se ha utilizado un modelo simple de las actividades primarias, que fue desarrollado por la UTN en Octubre del 2004[43]

8.1 Crecimiento del Valor Bruto de Producción Agropecuario

Considerando la tasa anual de aumento en las áreas y rendimientos de los principales cultivos y actividades pecuarias en el periodo 1994-2003, se hicieron proyecciones al ano 2008-2009, las cuales muestran resultados muy alentadores. En general los cultivos han tenido un desempeño moderado en cuanto a los rendimientos, pero bastante considerable en cuanto a las áreas.

A continuación se muestran los rangos en las áreas, rendimientos y producción. La gran variabilidad de las tasas de aumento de áreas sembradas y rendimientos revela en gran medida las respuestas a las oportunidades del mercado de los distintos rubros. El hecho de que en general las tasas de aumento de los rendimientos, son bajas, implica un gran potencial para aumentar la productividad.

Cuadro 7. Rangos en las Tasas de Crecimiento, 1994-2003

Indicador	**Tasa de crecimiento mínimo**	**Tasa de crecimiento máximo**
Área	-16.62 (Ajonjolí)	10.44 (Tabaco)
Rendimiento	-3.60 (Ajonjolí)	9.65 (Banano)
Producción	-19.62 (Ajonjolí)	8.08(Café)

En el caso de las actividades pecuarias las tasas de aumento de la producción son mayores, en promedio y también han sido más estables a lo largo del tiempo. En particular destaca el crecimiento muy acelerado de la producción de carne de ave (10.3% anual), y el de la carne bovina 6.59% anual. Las tasas de aumento han sido más moderadas en el caso de la leche (2.99%), cerdo (2.77%) y huevos (3.6%). Cabe destacar que la producción de aves y cerdo es altamente demandante en maíz y soya. En el Cuadro 9 se muestran los resultados agregados del modelo desarrollado por la UTN.

[43] Para mayor información ver las notas elaboradas por la UTN: "metas PNDO-PRORURAL, Crecimiento promedio anual del PIBA:6.7%", Octubre del 2004.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Cuadro 8. Crecimiento Esperado del Valor Bruto de la Producción (VBP) del Sector Agropecuario 2003/08

Concepto	2003-04	2008-09	Tasa de Crecimiento. 2003-04/ 08-09
	VBP MM de C$	VBP MM de C$	
Agricultura			
Productos de Exportación Tradicionales y No tradicionales	**7,234.81**	**8,966.97**	**4.39**
Productos de Consumo Interno	**5,414.66**	**7,480.01**	**6.68**
Sub-total Agricultura	***12,649.47***	***16,446.98***	***5.39***
Pecuario			
Ganado Bovino	*4,564.20*	*6,310.22*	6.69
Producción de Carne	2,597.40	3,849.12	8.18
Producción Nacional de Leche	1,966.80	2,461.10	4.59
Porcino	*241.40*	*298.88*	4.36
Producción de Carne	241.40	298.88	4.36
Avícola	*1,759.00*	*2,952.02*	10.91
Producción de Carne	1,442.00	2,542.70	12.01
Producción de Huevos	317.00	409.32	5.24
Sub-total Pecuario	***6,564.60***	***9,561.12***	***7.81***
Total Sector Agropecuario	**19,214.07**	**26,008.10**	**6.24**

Fuente: UTN7RUTA – Nicaragua, Octubre 2004 Junio 26/2004
Nota: Bajo el supuesto de que se mantiene las tasas de aumento de rendimientos y áreas del periodo 1994-2003.

Estos resultados revelan el gran potencial en la agricultura y ganadería nacional si tan solo se mantuviesen las tendencias en rendimientos y áreas. Sin embargo, reconociendo que hacia el futuro es mucho más importante y necesario desacelerar el crecimiento de las áreas sembradas y aumentar más significativamente los rendimientos, esto implicaría importantes recursos para adquirir tecnología e insumos. Por otro lado, una agricultura más intensiva tendría mayores efectos multiplicadores.

8.2 Generación de Ingresos y Divisas

Puede apreciarse en el cuadro 6 que, siguiendo las tendencias, las mayores tasas de crecimiento se percibirían en los productos de consumo interno, en la producción de carne bovina y en la avicultura. Puede esperarse una mejora del nivel de ocupación de la mano de obra familiar y del ingreso de los pequeños productores dado que ellos producen especialmente productos para el consumo interno. Los efectos en la ganancia de empleo serían moderados, dado que los requerimientos de mano de obra en las actividades que más crecen son bajas, pero es de esperarse que el empleo rural mejore debido a la expansión de los rubros agrícolas de exportación. En relación a las divisas puede esperarse un balance muy positivo neto considerable, resultante de dos fuerzas. Por un lado, el ahorro de divisas debido al aumento de la producción de alimentos básicos y por otro lado, el mayor ingreso de divisas resultado del aumento de las exportaciones de productos tradicionales y no tradicionales.

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org

Considerando los objetivos de PRORURAL, de mejorar ingresos de los pequeños productores, generar más empleo y divisas, y contribuir a la seguridad alimentaria; el patrón expuesto de desempeño del sector hacia el año 2008-09 es muy alentador. Sin embargo, debe valorarse el efecto que podría tener un mayor aumento de la productividad y un desplazamiento gradual hacia la producción de rubros no tradicionales y con más valor agregado.

Es oportuno anotar que las apreciaciones aquí emitidas en base a los resultados del modelo de la UTN, capturan solo parcialmente el impacto del PRORURAL, pues no se ha incluido a los sectores forestales, acuícola ni agroindustriales. ◄

Inicio

Digitalizado por: ENRIQUE BOLAÑOS FUNDACIÓN www.fundacionenriquebolanos.org