



# **“La Descentralización que Queremos”**

Una Visión desde la  
Sociedad Civil y  
Autoridades Municipales

*Presentado en Foro Nacional  
19 de febrero del 2003*

# Presentación

Desde hace varios años, y por los diferentes gobiernos de turno se ha venido hablando de una política de descentralización del Estado que transfiera competencias, recursos, capacidad de decisión y poder político a las municipalidades por contar estas con gobiernos más cercanos a la población. Y aunque actualmente se cuenta con una propuesta de Política, aún tiene vacíos y debilidades que deben ser corregidas.

**“La Descentralización que queremos”** es producto de un proceso que la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local y AMUNIC hemos venido desarrollando en todos los territorios del país a partir de los intereses fundamentales de los actores locales. Desde esos territorios donde también resolvemos, con mucha frecuencia, los problemas que no podemos resolver de otra manera más que con solidaridad y con colaboración. Todos: autoridades locales, ciudadanos, recursos locales, etc.

Desde ese espacio, realizamos 22 foros de discusión de la Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local, con 678 personas participantes. Estos foros dieron la oportunidad de enterarnos de la propuesta del gobierno sobre esta Política, y aportar, desde la realidad concreta de nuestros espacios locales, aquellos elementos que consideramos imprescindibles para que la descentralización en Nicaragua sea favorable a los gobiernos locales pero, sobre todo, sea favorable a la ciudadanía.

Nosotros hemos querido ver este proceso desde abajo, frente a una propuesta que viene de arriba, del Gobierno. Hemos querido pasar por los territorios conjuntamente con las autoridades locales, los Alcaldes, Concejales, con la Sociedad Civil de los territorios. Y hemos querido analizar esa propuesta del Gobierno y, a partir de ahí, definir una posición frente a ella.

Estos 22 Foros, por lo tanto, representan, de alguna manera, la Consulta que da como resultado **la Descentralización que queremos nosotros**, porque pensamos que ese tipo de descentralización sí puede ser favorable al país, a los y las nicaragüenses en general.

Este esfuerzo es en conjunto entre la Asociación de Municipios de Nicaragua AMUNIC y la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local. Nuestra Red organiza a 51 organismos de Sociedad Civil y personas jurídicas, que se encuentran en todo el territorio nacional y AMUNIC representa a 151 Gobiernos Locales del país.

Este documento que sintetiza la **“La Descentralización que queremos”** resume esta posición de la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local y AMUNIC, a través del planteamiento y justificación de nuestra visión sobre Descentralización, Transferencias presupuestarias, Descentralización política, Desarrollo Local y la Participación Ciudadana.

*Manuel Ortega Hegg. - Coordinador de la Red*

# DESCENTRALIZACIÓN

**La descentralización del Estado nicaragüense es una oportunidad para transformar el modelo tradicional de administración política del país mediante un proceso de democratización del Estado, que contribuya a cambiar la visión nacional de desarrollo y dé origen a una nueva legitimidad de las instituciones públicas según su grado de proximidad con las aspiraciones ciudadanas.**

Las crisis sucesivas que vive Nicaragua muestran que el modelo centralizado del Estado está agotado para dar respuestas eficaces a los problemas ciudadanos, pues para ello es necesario una acción coordinada y de cooperación entre los diferentes niveles del Estado, así como superar una política de exclusión que divide a los diversos sectores del país por razones políticas, étnicas, religiosas y económicas.

Las instituciones públicas de nuestro país muestran un bajo índice de legitimidad ante la población porque han sido construidas sobre pactos entre caudillos políticos, sobre prácticas corruptas y relaciones clientelistas con la ciudadanía. Esto crea un ámbito institucional sumamente frágil sobre el cual no es posible cimentar la Descentralización. Más bien el proceso de Descentralización debe conllevar a la apertura del sistema político a la participación ciudadana en todos los niveles, y desde allí reconstruir nuevas instituciones más cercanas al ideal público de la democracia y del bienestar. La legitimidad es necesaria para una descentralización política que fortalezca la democracia y que permita una verdadera institucionalidad.

Necesitamos una Política Nacional de Descentralización que establezca claramente cuáles son los objetivos máximos de la Descentralización para que no se quede restringida a una reingeniería administrativa. Queremos una Política que reconozca el contexto socio político en que se ha enmarcado el proceso de desconcentración iniciado en los últimos años, y que se diferencie claramente de modalidades de prestación de servicios, como la privatización, la desestatización y otras modalidades no beneficiosas a la población.

Queremos una Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local que esté claramente vinculada a una Estrategia Nacional de Desarrollo, y que a su vez tome en cuenta otros esfuerzos por construir una visión de desarrollo, como la Visión de País elaborado en el 2001 por el CONADES y el CONPES.

Asimismo, esta Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local para ser creíble debe mostrar su articulación y su coherencia con otras políticas y programas del Gobierno Central como el Plan de ajustes convenido con el FMI, El Plan de Reducción de la Pobreza, La estrategia nacional de desarrollo, el Plan Puebla Panamá y la Política de Participación Ciudadana, siempre que éstas sean en beneficio de la dignidad humana y de la calidad de vida.

Queremos una Política que realmente responda a las demandas de los Gobiernos Municipales, de la población y a la explotación racional de sus recursos naturales, por tanto que respete la autonomía municipal.

Demandamos una Política de Descentralización que permita la verificación y fiscalización social de la legitimidad de los Planes de Inversión y de Desarrollo municipales, de acuerdo al nivel de participación ciudadana y al grado de la desagregación del proceso de elaboración del PIN y PDM en los territorios hasta el nivel de las comunidades.

## Transferencias presupuestarias

**Sin transferencias presupuestarias hacia los municipios ningún proceso de descentralización puede cumplir con sus objetivos. Estas transferencias presupuestarias no son incompatibles con la autonomía municipal porque la autonomía municipal es una conquista política de los municipios que les permite definir sus propios objetivos y planes de desarrollo, libre de cualquier tipo de condicionamiento económico externo.**

Las transferencias presupuestarias responden a una obligación del gobierno central sustentada en el principio de suficiencia financiera de los entes locales, el cual establece que si el Estado da vida jurídica a los municipios y les señala competencias propias que deben cumplir en beneficio de sus pobladores, es responsabilidad del Estado mismo dotar al municipio de los ingresos necesarios para que pueda cumplir satisfactoriamente con tales competencias.

Este principio se encuentra plasmado en la legislación nacional, en el arto. 46 de la Ley de Municipios que dice: *“Los ingresos de los municipios pueden ser tributarios, particulares, financieros o transferidos por el Gobierno Central y cualquier otro que determinen las leyes, decretos y resoluciones”*

Demandamos una Política que promueva la aprobación y promulgación de una Ley de Transferencias del Presupuesto Nacional que deje muy claro el monto de las mismas hacia los gobiernos locales y la obligatoriedad del gobierno central de cumplir con el mandato constitucional establecido en el arto. 177 de nuestra Constitución, sin recurrir a ningún tipo de subterfugio.

Frecuentemente se dice que si se aprobara esta Ley de Transferencias Presupuestarias, las alcaldías no se preocuparían por recaudar sus propios ingresos, como el impuesto de bienes inmuebles. Esta afirmación pareciera ignorar dos hechos: que muchas veces la generación de ingresos propios se ve limitada por la situación de pobreza en los municipios, y que según estudios regionales, el municipio nicaragüense es el que más contribuye en Centroamérica a las recaudaciones totales del gobierno central con el 17.4%. De modo que si el municipio contribuye a la generación de los ingresos nacionales es lógico que exija una redistribución de los mismos por la vía de las transferencias presupuestarias.

Demandamos transparencia en la administración de los recursos transferidos. El ámbito municipal ofrece mejores posibilidades para la fiscalización ciudadana, como el sistema de planificación municipal, el proceso consultivo de elaboración del presupuesto municipal y la rendición de cuentas de los gobernantes ante los cabildos y en los Comités de Desarrollo Municipal. La descentralización efectiva de las inversiones públicas más bien debe contribuir a fortalecer estas prácticas de contraloría social desde el propio lugar de los hechos.

Queremos que la distribución y utilización de transferencias presupuestarias se base en procesos concertados de acuerdo a la realidad y prioridades de cada Municipio, establecidas en sus Estrategias y Planes de Desarrollo municipales.

## Descentralización política

**La descentralización es también una cesión del poder que se da al interior del Estado, en el cual el gobierno central transfiere capacidad y poder de decisión a otros niveles intermedios y de base, como los gobiernos regionales autónomos y los municipales. Esta redistribución de poder dentro del Estado sólo puede ocurrir cuando hay una actitud democrática y una visión de estadistas de los gobernantes nacionales.**

Queremos una Política de Descentralización y Desarrollo Local que reconozca la importancia prioritaria de los municipios y de las Regiones Autónomas para el desarrollo local integral y sostenible, respetando la autonomía municipal y regional, reforzando el rol de dichas instancias, ampliando su capacidad de decisión y dotándolas de mayores recursos sobre los cuales los ciudadanos y ciudadanas podamos incidir.

Con especial énfasis, demandamos una Política que reconozca claramente en un capítulo la particularidad del régimen autonómico descentralizado de las Regiones Autónomas del Caribe, y dé respuesta efectiva a los requerimientos para hacer realidad la autonomía regional en beneficio de los costeños, en especial la reglamentación de la Ley de Autonomía.

Queremos una Política que conciba una instancia departamental como espacio de concertación, que sirva de articulador de la demanda y la oferta para los municipios y para la planificación intermunicipal.

Para hacer efectiva esta descentralización política, es indispensable la aprobación de las leyes pendientes en manos de la Asamblea Nacional, a fin de reforzar el Marco Jurídico de la Política: Ley de Solvencia Municipal, Ley de Participación Ciudadana, Ley de Carrera Administrativa, reglamentación de la Ley de Autonomía, y completar la reglamentación de la Ley de Municipios, entre otras.

Queremos una descentralización que sirva marco para la recuperación de las asociaciones de suscripción popular que contribuya a la mayor autonomía política de los municipios y al desarrollo de los liderazgos locales.

La nueva legitimidad del Estado que emerja del proceso de descentralización debe ser fruto del fortalecimiento de la autonomía de los municipios, y de la legitimidad que todos los días se construye en el encuentro cara a cara entre gobernantes y gobernados en el ámbito local.

## Desarrollo Local

**El desarrollo local no puede ser limitado al desarrollo de los factores económicos. Por ello retomamos preferimos el concepto de desarrollo local integral propuesto por la Política como “el incremento sostenido de la producción de bienes y servicios en un territorio determinado, que tiene por efecto un aumento equitativo del bienestar económico y social de sus habitantes, en un ambiente de reconocimiento de la diversidad en la composición de la población y de refuerzo de las identidades y cultura, de ampliación de la democracia, de respeto a los derechos humanos y de equidad de género”**

Porque no reduce el enfoque del desarrollo local al factor económico, como parece ser la tendencia en toda la propuesta de Política, sino que más bien rescata la importancia de la integralidad del desarrollo que coloca en el centro de sus propósitos el bienestar de las comunidades y no exclusivamente la apertura al mercado global.

Porque reconoce la necesidad de construir un desarrollo con equidad que termine con los modelos excluyentes, que por razones políticas, de género y étnicas, se han reproducido en nuestro país y han generado la desigualdad y la injusticia.

Porque incorpora la democracia como dimensión insustituible del desarrollo, en el que las libertades democráticas son determinantes para la construcción de nuevos consensos sobre los que se construya las nuevas visiones del desarrollo local y nacional.

Históricamente los modelos de desarrollo local han sido eminentemente redistributivos porque han pretendido la nivelación de los grados de bienestar y de riqueza entre los distintos territorios, mediante la potenciación de los recursos propios de las localidades. De lo contrario las desigualdades entre municipios se reproducirían y los menos favorecidos por la geografía y por razones demográficas, nunca lograrían llenar la brecha que los separa de la línea de desarrollo relativo.

Queremos una Política que reconozca la importancia del Desarrollo Local integral, sin reducir su visión al ámbito económico y evitando que el concepto de Desarrollo Endógeno sirva de pretexto para el relevo de responsabilidades de parte del Gobierno Central. El desarrollo endógeno es importante siempre y cuando todos los actores involucrados aporten lo que les corresponde para su generación.

Demandamos una Política que tenga una visión clara de qué desarrollo local necesitamos, quién y a partir de quién se genera, cómo se organiza y cuáles son los medios para alcanzarlo, en el que se defina los niveles y gradualidades de desarrollo que queremos, estableciendo a la vez prioridades.

Una Política que a la vez contenga la necesidad de la reducción del riesgo como parte del desarrollo municipal para implantar medidas de prevención y mitigación para el mejoramiento del nivel de vida de la población; y el tema de la seguridad ciudadana que constituye una categoría muy importante del Desarrollo Local, porque su ausencia restringe fuertemente la movilización social, el acceso al estudio y, en general, la estabilidad.

Además de la importancia de tener una estrategia que incluya recursos humanos, materiales y naturales, acceso a servicio tanto en lo rural como en lo urbano, empleo, mejoría de las condiciones de vida y cómo se va a organizar, facilitar y promover la misma; así como promover la responsabilidad social, en vez de la dependencia.

Demandamos una Política que permita la formación de asociaciones de Municipios con proyectos y conglomerados desde y para la gente que sean compartidos y que beneficien a toda la población. Es decir, una visión de conglomerados, pero desde la necesaria autogeneración, diferente a la visión de lo impuesto, que aparece como denominador común en la Estrategia Nacional de Desarrollo.

Una Política que deje bien claro como se va a organizar una propuesta de Desarrollo Nacional y Local en función de las necesidades del municipio y que se corresponda con el interés de la nación.

## La Participación Ciudadana

**La ampliación y la institucionalización de los espacios y de los mecanismos de participación ciudadana genera la democratización del Estado y la descentralización, ésta debe contribuir a definir nuevos campos de autonomía del Estado y de la sociedad civil, desde donde ambas partes pueda reencontrarse en pie de igualdad basado en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las obligaciones de cada uno.**

Queremos una Política estrechamente vinculada con la Política Nacional de Participación Ciudadana, de forma tal que los centros de toma de decisión se acerquen a la ciudadanía y promuevan su participación activa en la fiscalización y control.

Una Política que garantice la funcionabilidad de los Comité de Desarrollo Municipal como instancias de concertación y participación ciudadana, para que puedan incidir en la aplicación de esta Política. Ellos como estructura participativa y jurídicamente legales, son capaces de priorizar, asignar y fiscalizar el buen uso de los recursos.

Demandamos una descentralización que dé un poder efectivo a la ciudadanía y abra las puertas para una transformación de las formas de participación política en el ámbito local, que fueron cercenadas por la supresión de las asociaciones de suscripción popular. Queremos una descentralización que termine con el monopolio de la política en manos de los partidos tradicionales, que además están desacreditados y han sido incapaces de tener planteamientos programáticos para el ámbito local.

Una Política que promueva procesos educativos sobre derechos y deberes ciudadanos dirigidos a las autoridades locales y ciudadanía en general; continuidad a procesos ya establecidos o iniciados, y que en ella se designe una partida presupuestaria para educación cívica ciudadana y que en los programas oficiales de estudio se incluya como tema y que se establezca la obligación del Estado de la información pública ciudadana, como la otra parte de la Participación Ciudadana.

Queremos una participación ciudadana que, entre otras cosas, sea horizontal, autónoma, inclusiva, activa, que tenga perspectiva de género y generacional. Es decir, que sea amplia, integral, real y efectiva. Así mismo, que haya indicadores que permitan medir el nivel de Participación Ciudadana en la implementación de la PNDEL.

**ESTA ES LA DESCENTRALIZACIÓN QUE QUEREMOS  
NO UNA DESCENTRALIZACIÓN COSMÉTICA PARA CUMPLIR  
CON LAS CONDICIONES DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE.**

**SOLICITAMOS QUE ESTOS APORTES SEAN INCORPORADOS EN LA POLÍTICA NACIONAL  
DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL Y QUE TENGAMOS LA PARTICIPACIÓN  
DEBIDA EN EL DEBATE Y REDACCIÓN DEL DOCUMENTO FINAL DE LA MISMA.**

**Queremos una descentralización que democratice la democracia y que contribuya a cambiar  
de una vez las formas clientelistas y parroquiales de gobernar nuestro país, por formas más  
inclusivas y cercanas a los intereses de la ciudadanía.**