



**Centro de
Investigaciones
de la
Comunicación
CINCO**

Carlos Fernando Chamorro
Presidente

Guillermo Rothschuh
Secretario

Sofía Montenegro
Directora ejecutiva

Apoyo financiero
Cooperación Suiza al Desarrollo
(COSUDE)

**Diseño y análisis de
investigación**
Sofía Montenegro
Elvira Cuadra Lira

Dirección: Casino Pharaohs, 2c.
oeste, 2 c. al sur.
Telefax: (505) 277-5134
Email: cinco@cinco.org.ni

Diagnóstico del proceso
**La Descentralización en
Nicaragua**

Contenidos

<i>Contenidos</i>	2
<i>Introducción</i>	3
<i>I. Definiciones alrededor de la descentralización</i>	6
1.1. El enfoque del Banco Mundial	6
1.2. El enfoque de COSUDE	10
1.3. El enfoque del CASC-UCA	15
1.4. El enfoque del gobierno de Nicaragua	17
<i>II. Participación ciudadana en la descentralización</i>	19
2.1 La centralidad de la participación ciudadana y lo público	22
<i>III. Análisis de las políticas descentralizadoras</i>	28
3.1 Escenarios y estrategias posibles	29
<i>IV. Antecedentes de la descentralización en Nicaragua</i>	34
4.1 Los primeros pasos en la reforma del sector público	34
4.2 La materialización de la descentralización	36
4.3 La Política de Descentralización y Desarrollo Local	38
4.4 Puntos problemáticos	43
<i>V. El diagnóstico de la descentralización</i>	45
5.1 Experiencias territoriales	46
5.2 Experiencias sectoriales	57
5.3 Descentralización y políticas públicas	62
5.4 Hallazgos del trabajo de campo	87
<i>VI. El análisis de la descentralización</i>	96
6.1 Orígenes del impulso	96
6.2 El escenario actual	96
6.3 La tendencia y los escenarios futuros	99
<i>VII. Una descentralización democrática</i>	102
7.1 Reforma democrática del Estado y descentralización	102
7.2 Cambio de relaciones Estado y sociedad civil	103
7.3 Los supuestos necesarios	103
7.4 Repensar ámbitos y vínculos	104
7.5 Los actores claves	106

Introducción

El tema de la descentralización y la participación ciudadana en Nicaragua está relacionado estrechamente con los procesos de desarrollo, desde el nivel local hasta el nacional. Existen en el país muchas organizaciones sociales y ONG que se encuentran vinculados desde hace varios años a los procesos de descentralización y participación ciudadana desde perspectivas tan diferentes como la investigación académica y la asistencia a poblaciones vulnerables.

Desde hace más de una década, cuando se iniciaron los procesos de descentralización, como parte de la reforma del Estado, y se abrieron los espacios para la participación ciudadana, sobre todo en los ámbitos locales, se han elaborado una gran cantidad de estudios y evaluaciones sobre diferentes experiencias de descentralización en Nicaragua; pero, el país no cuenta todavía con una política nacional sobre el tema ni un diagnóstico a profundidad que permita formular esta política.

Por otra parte, los actores y organizaciones de la sociedad civil, así como el mismo gobierno no poseen un instrumento de monitoreo que les permita medir y evaluar los avances de la descentralización y el nivel de la participación ciudadana en este proceso.

De ahí que CINCO se planteó la realización de un proyecto que intenta en primer lugar, realizar un diagnóstico del proceso de descentralización que se ha operado en el país; y en segundo lugar, construir un instrumento de monitoreo ciudadano sobre la descentralización, que sea útil a las organizaciones de la sociedad civil para medir y evaluar el grado de avance en la descentralización, así como los niveles y la calidad de la participación ciudadana.

El momento para este ejercicio es propicio si se consideran algunos elementos del contexto nacional:

1. Las expectativas de democratización y apertura a la participación ciudadana generadas por la ascensión del gobierno Bolaños.
2. La ampliación y fortalecimiento del movimiento ciudadano y de autoridades municipales demandando reconocimiento y mayor participación de las instancias locales en los procesos de toma de decisiones para la gestión pública.
3. El proceso de consulta y aprobación de la Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local.
4. La demanda de la cooperación internacional de avanzar en los procesos de reforma del Estado y descentralización como parte de las condiciones para que Nicaragua sea sujeto de cooperación.
5. La proximidad de las elecciones de nuevas autoridades municipales en el año 2004, que resitúa a los espacios locales como espacios políticos y de participación ciudadana.

El diagnóstico que hoy presentamos procura responder a este contexto, pero sobre todo a las inquietudes de numerosos actores sociales, nacionales y locales, que demandan mayor información e instrumentos para su labor de incidencia política.

El documento, en ese sentido, pretende constituirse en un diagnóstico crítico de los avances y desaciertos del proceso de descentralización que hasta ahora se ha operado en el país, y a partir de su lectura, promover un debate abierto, franco y sistemático sobre el tema entre los actores sociales involucrados, pero principalmente entre ellos y el Gobierno.

En el transcurso del diagnóstico, sus resultados y para su posterior debate deseamos rescatar varias ideas que nos parecen importantes:

- La descentralización al igual que el proceso de reforma del Estado hasta ahora, han sido operados a partir de enfoques eminentemente técnicos que han apuntado a una “reingeniería institucional” en la búsqueda de la disminución, eficiencia y eficacia del aparato de gobierno. Pero no han sido visualizados y no se ha reconocido la connotación política que estos procesos tienen no solamente por su naturaleza y esencia, sino también porque han coincidido con un momento muy particular en la historia del desarrollo democrático del país.
- En ese sentido, la descentralización y la reforma del Estado no se encuentran desvinculadas de los procesos políticos que se están operando en el país, de la misma forma en que están estrechamente relacionados con aquellos de reforma económica.
- Desde esta perspectiva que recupera la centralidad política de los procesos, tanto la descentralización como la reforma del Estado deberían visualizarse por todos los actores, especialmente los del sistema político, como una oportunidad inigualable para replantearse un nuevo modelo de relaciones democráticas entre el Estado y la sociedad nicaragüense. De ahí que en la Nicaragua de hoy, ambos procesos no solamente trascienden y están más allá de la función estrictamente administrativa, sino que apuntan a un objetivo político nacional: la consolidación democrática del Estado nicaragüense.
- A partir de eso, la descentralización recupera la esencia de su naturaleza política y se convierte en una oportunidad de envergadura nacional y trascendencia histórica no solamente para los propósitos nacionales, sino también para fortalecer la capacidad de negociación del país en el entorno de la globalización.

- De ahí que cualquier proceso de “reingeniería institucional” debería responder a estos intereses y propósitos, y convertirse en el andamiaje que sostenga este nuevo modelo de relaciones entre el Estado y la sociedad nicaragüense.

El diagnóstico ha sido elaborado a partir de un recorrido teórico y práctico que inició con la revisión de los diferentes enfoques sobre los conceptos de descentralización y participación ciudadana, incluyendo al Banco Mundial, la Cooperación Suiza, los análisis del CASC-UCA y el enfoque del gobierno. La investigación documental también incluyó la revisión del Segundo Borrador de la Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local y los documentos críticos de la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo y la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), junto a informes y otros documentos suministrados por diferentes fuentes.

En una segunda etapa se realizó trabajo de campo a través del cual se pretendía conocer diferentes experiencias territoriales de descentralización, para lo cual se entrevistó a una cantidad de informantes claves, entre ellos: autoridades municipales y representantes de organizaciones sociales locales en diferentes puntos del país. Seguidamente se entrevistó a varios funcionarios de gobierno a fin de conocer algunas experiencias sectoriales de descentralización. La lógica utilizada durante el trabajo de campo fue recoger la información desde abajo y afuera para luego contrastarla con los datos que ofrecían los funcionarios de gobierno sobre las experiencias sectoriales de descentralización.

Es importante mencionar que al equipo de investigación le resultó sumamente difícil el acceso a las fuentes de información gubernamentales, de tal forma que solamente se pudo analizar tres experiencias sectoriales: el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes; y el Ministerio de Salud. En el caso de otras instituciones no hubo respuesta positiva a las solicitudes de entrevistas hechas por CINCO.

Frente a esta dificultad y la escasez de información sobre estos aspectos, decidimos realizar un análisis de las políticas y principales estrategias públicas vinculadas con el proceso de descentralización, a fin de encontrar elementos suficientes para establecer una relación entre las experiencias territoriales, las sectoriales y la dirección del proceso.

El diagnóstico contiene un análisis de los aspectos estratégicos del proceso de descentralización: orígenes, estrategia, escenario actual, tendencias y el bosquejo de algunos escenarios para el futuro inmediato.

Finalmente, se presenta una propuesta que señala algunos aspectos claves para el rediseño de la descentralización en Nicaragua, a fin de que sea discutida entre sociedad civil y gobierno durante el proceso de consulta y elaboración de la Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local.

I. Definiciones alrededor de la descentralización

El concepto *descentralización*, aunque se remonta a épocas anteriores, se dinamizó a partir del debate sobre la crisis del estado del bienestar y la propuesta del nuevo modelo de estado mínimo propugnado por la corriente neoliberal. Desde ese momento, la descentralización es y ha sido vista, como una condición fundamental para la reforma y establecimiento de nuevos modelos de estado, más pequeños y eficientes. Las definiciones que se encuentran a continuación han sido recogidas de diferentes fuentes de información, entre ellas, el Banco Mundial, COSUDE, estudios académicos realizados por centros independientes y el mismo gobierno de Nicaragua.

1.1. El enfoque del Banco Mundial

En términos simples, el Banco Mundial define a la descentralización como “la transferencia de autoridad y responsabilidades para el ejercicio de la función pública, desde el gobierno central hacia los gobiernos intermedios, locales u organizaciones casi independientes del gobierno y/o del sector privado”¹.

Apunta que cuando la descentralización es eficiente ayuda a resolver los cuellos de botella en los procesos de toma de decisiones causados por la planificación y el control realizados desde el gobierno central; también ayuda a simplificar complejos procedimientos burocráticos e incrementa la sensibilidad de los funcionarios gubernamentales a las necesidades y condiciones locales.

Por otra parte, la descentralización puede contribuir a ampliar la cobertura estatal de los servicios a un mayor número de localidades; mientras que procura una más amplia representación de grupos políticos, étnicos, religiosos y culturales en los procesos de toma de decisiones. En cuanto a la burocracia central, la descentralización permite que los funcionarios de alto nivel en los ministerios puedan concentrarse más en los aspectos de política que en metas intermedias o de pequeña escala.

Sin embargo, la descentralización no puede ser considerada una panacea y entre sus desventajas se cuentan:

1. No siempre es eficiente cuando se trata de rutinas de servicios estandarizados, basados en redes.
2. Puede resultar en la pérdida de las economías de escala y una fuerte concentración de fuentes financieras por parte del gobierno central.

¹ What is decentralization?. Decentralization net. Web site del Banco Mundial.

3. La debilidad administrativa y la baja capacidad técnica en la prestación de servicios a nivel local puede resultar en menor eficiencia y efectividad en algunas áreas del país.
4. La transferencia de responsabilidades administrativas a los niveles locales sin tener fuentes financieras adecuadas puede dificultar una mejor distribución o provisión equitativa de servicios.
5. En algunas ocasiones puede volver más compleja la coordinación de políticas nacionales.
6. La desconfianza entre los sectores público y privado puede minar la cooperación a nivel local.

Frecuentemente, el éxito de la descentralización depende fuertemente del entrenamiento de los funcionarios nacionales y locales en la administración descentralizada.

1.1.1 Tipos de descentralización

Para el Banco Mundial, existen al menos cuatro tipos de descentralización: *política, administrativa, fiscal y la descentralización de mercados*. Sin embargo, consideran que éstos tipos no agotan la variedad de dimensiones que implica este complejo fenómeno y tampoco agota la variedad de formas en que pueden desdoblarse cada uno de estos tipos, dependiendo del país y la combinación de factores.

La **descentralización política** otorga a los ciudadanos o a sus representantes electos más poder público para los procesos de toma de decisión. Se asocia con los gobiernos representativos y las políticas pluralistas, pero puede también apoyar los procesos de democratización brindando a los ciudadanos o sus representantes mayor influencia en la formulación e implementación de políticas. Esta idea asume que las decisiones tomadas con una amplia participación estarán mejor informadas y son más relevantes para diversos intereses sociales que aquellas tomadas solamente por las autoridades políticas nacionales. El concepto implica la selección de los representantes de las jurisdicciones electorales locales por parte de los ciudadanos, a fin de mejorar su representación política; igual ocurre con los funcionarios electos que conocen mejor las necesidades y deseos de los ciudadanos. La descentralización política requiere muchas veces la realización de reformas constitucionales o de estatutos, el desarrollo de partidos políticos pluralistas, el fortalecimiento de las legislaturas, la creación de unidades políticas locales y el fortalecimiento de grupos de interés público efectivos.

La **descentralización administrativa** mientras tanto, busca como redistribuir la autoridad, responsabilidad y los recursos financieros para proveer servicios públicos entre los diferentes niveles de gobierno. Es la transferencia de responsabilidades para la planeación, financiamiento y gerencia de ciertas funciones públicas desde el gobierno central y sus agencias hacia agencias

gubernamentales de campo, unidades subordinadas o niveles de gobierno, autoridades públicas semi-autónomas, corporaciones, autoridades funcionales o regionales. Existen tres formas de descentralización administrativa: desconcentración, delegación y devolución.

Formas de descentralización administrativa

Desconcentración	Considerada la más débil forma de descentralización, es utilizada frecuentemente en estados unitarios para redistribuir la autoridad en la toma de decisiones sobre responsabilidades gerenciales y financieras entre los diferentes niveles del gobierno central. Se reduce a un cambio de responsabilidades desde los funcionarios del gobierno central, en la ciudad capital, hacia aquellos que trabajan en regiones, provincias o distritos, puede crear campos fuertes de administración, o capacidad administrativa local bajo la supervisión de los ministerios del gobierno central.
Delegación	Considerada como una forma más extensiva de descentralización. A través de la delegación, los gobiernos centrales transfieren responsabilidades para la toma de decisiones y la administración de funciones públicas hacia organizaciones semi-autónomas que están completamente controladas por ellos. Los gobiernos delegan responsabilidades cuando crean empresas públicas o corporaciones, autoridades habitacionales, de transporte, servicios especiales, distritos escolares semi-autónomos, corporaciones de desarrollo regional o unidades para la implementación de proyectos especiales. Usualmente estas organizaciones tienen un gran marco de discreción en la toma de decisiones.
Devolución	Cuando los gobiernos devuelven funciones, transfieren autoridad hacia unidades cuasi autónomas de gobierno local que tienen estatus corporativo para la toma de decisiones, las finanzas y la gerencia. Usualmente transfiere responsabilidades de servicios hacia las municipalidades que eligen sus propios alcaldes o concejos y tienen autoridad independiente para tomar decisiones sobre inversiones. En este sistema los gobiernos locales tienen fronteras geográficas claras, legales y reconocidas sobre las cuales ejercen su autoridad y realizan sus funciones públicas. Este es el tipo de descentralización que más subraya la descentralización política.

La **descentralización financiera** es un componente central de la descentralización. Si los gobiernos locales y las organizaciones privadas desarrollan funciones descentralizadas efectivamente, podrán tener un nivel adecuado de fondos – ya sea localmente o transferido desde el gobierno central – para tomar decisiones sobre los gastos.

Formas de descentralización fiscal

a) el autofinanciamiento o recuperación de costos a través de cargos a los usuarios;
b) el co-financiamiento o la co-producción donde los usuarios participan proveyendo servicios e infraestructura a través de dinero o contribuciones laborales;
c) la expansión de los montos locales a través de propiedades, ventas o cargos indirectos;
d) transferencias intergubernamentales que cambian los montos generales desde la recolección de impuestos por el gobierno central hacia los gobiernos locales para usos específicos o generales;
e) autorización de préstamos municipales y la movilización de recursos del gobierno nacional o

local a través de garantías depositarias.

En muchos países en desarrollo, los gobiernos locales o las unidades administrativas poseen la autoridad legal para imponer impuestos, pero el impuesto base es débil y depende de los subsidios del gobierno central.

La **descentralización de mercados** es la más completa forma de descentralización desde una perspectiva gubernamental de privatización y desregulación, porque cambia la responsabilidad de las funciones desde el sector público hacia el privado. La privatización y desregulación están usualmente, aunque no siempre, acompañadas de liberalización económica y políticas de desarrollo del mercado. Estas funciones que han sido primaria o exclusivamente responsabilidad del gobierno son asumidas por empresarios, grupos comunitarios, cooperativas, asociaciones voluntarias privadas, y otras organizaciones no gubernamentales.

La privatización puede ubicarse en una perspectiva desde donde la provisión de bienes y servicios se deja a la entera operación de un mercado libre por parte de “asociaciones públicas-privadas”, en las cuales el gobierno y el sector privado cooperan para proveer servicios o infraestructura. La privatización puede incluir:

- | |
|---|
| 1) el traslado de funciones que antes estaban monopolizadas por el gobierno para que sean ejecutadas por empresas privadas; |
| 2) contrataciones para la provisión o gerencia de servicios públicos o facilidades para empresas comerciales; |
| 3) financiamiento a programas del sector público mediante mercados de capital (con una adecuada regulación o medidas para prevenir situaciones donde el gobierno central se desentienda del riesgo por sus préstamos), y la participación de organizaciones privadas; |
| 4) transfiriendo responsabilidades para proveer servicios desde el sector público hacia el privado. |

La desregulación disminuye las restricciones legales sobre la participación privada en la prestación de servicios o en la competencia entre suplidores de servicios que en el pasado habían sido proveídos por el gobierno o por monopolios regulados. En los años recientes, la privatización y desregulación se han convertido en alternativas atractivas para los gobierno de países en desarrollo. Los gobiernos locales también se han privatizado para contratar la prestación de servicios o su administración.

En gran medida, la descentralización que se ha desarrollado en la década pasada ha sido motivada por preocupaciones políticas. Por ejemplo, en América Latina, la descentralización ha sido parte esencial de los procesos de democratización, como una forma de reemplazo de los gobiernos centrales autocráticos por gobiernos electos que operan bajo nuevas constituciones.

Existen una gran cantidad de aspectos del diseño que afectan el impacto de los diferentes tipos de descentralización sobre la eficiencia, equidad y

macroestabilidad. En un sentido económico, el mercado es la última forma de descentralización donde el consumidor puede adquirir los productos de una variedad de suplidores. La naturaleza de la mayoría de los servicios públicos locales limitan esta opción y establecen un rol para el gobierno, en el cual es responsable de proveer estos servicios, pero no significa automáticamente que el sector público es el responsable de brindar todos los servicios.

Los objetivos políticos de incrementar la responsabilidad pública y la participación al nivel local coincide con los objetivos económicos para la toma de mejores decisiones sobre el uso de los recursos públicos y el incremento de la disposición para pagar por los servicios locales. Existen al menos cinco condiciones importantes para una descentralización exitosa:

- El esquema de la descentralización debe vincular el financiamiento local con la autoridad fiscal en la responsabilidad para la prestación de servicios y las funciones del gobierno local – en ese sentido, los políticos locales pueden aceptar los costos de sus decisiones y cumplir sus promesas.
- La comunidad debe ser informada sobre el costo de los servicios, las alternativas para su prestación, los recursos involucrados y sus fuentes – de ahí que las decisiones que se tomen son significativas.
- Debe haber un mecanismo por el cual la comunidad pueda expresar sus preferencias de una forma que sean obligatorias para los políticos. Este es un incentivo creíble para la participación de la gente.
- Debe haber un sistema de fiscalización que revele información pública y transparente a través de la cual, la comunidad pueda tener un efectivo monitoreo del desempeño del gobierno local y reaccionar apropiadamente al respecto. Ello funciona como un incentivo a la responsabilidad para los políticos y funcionarios locales.
- Los instrumentos de la descentralización, tanto el marco legal como institucional, la estructura de responsabilidad en la prestación de servicios y el sistema fiscal intergubernamental, deben diseñarse para apoyar los objetivos políticos.

1.2. El enfoque de COSUDE

La Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, COSUDE, plantea también sus propios puntos de vista sobre la descentralización². En general define la descentralización en los mismos términos que el Banco Mundial y reconoce tres tipos principales de descentralización: política, administrativa y fiscal. El tema de la descentralización económica o “descentralización de mercados” no es abordada en el documento considerando que responde a otra lógica relacionada con la redefinición de tareas del Estado, y su delimitación frente a la responsabilidad y el margen de maniobra privados. Sin embargo, COSUDE admite que este es un

² COSUDE. Descentralización. Documento de orientación. COSUDE. 2001.

tema que debe ser abordado en cuanto tiene que ser enfrentado por la política de desarrollo.

Desde la perspectiva de COSUDE la descentralización no significa que el gobierno central renuncie a un campo determinado de actividades, sino que logre articular una “*red razonable y diferenciada*”³ entre los distintos niveles de organización estatal. Esto implica que el gobierno central debe descentralizar responsabilidades y recursos para contribuir a un cumplimiento óptimo de las tareas del estado en ciertos casos, y mantener un nivel de competencia en aquellas que requieran la ejecución del nivel central. Desde este enfoque, la descentralización produce cambios en el papel de las autoridades centrales y revaloriza a las autoridades descentralizadas.

Este complejo proceso depende de muchos factores de índole político y social, y en múltiples ocasiones se relaciona con procesos de cambio político, por lo que su éxito depende de los contextos específicos en los cuales se desarrolla. Las opiniones contradictorias con respecto al proceso se relacionan con las experiencias, favorables o desfavorables, de distintos actores; sin embargo, existen algunas expectativas, temores y experiencias bastante comunes:

Expectativas	Temores
<p>La descentralización rompe estructuras de poder políticas anquilosadas. <u>Experiencia:</u> la descentralización a veces en vista como una limitación o pérdida de poder político y económico de los actores del gobierno central. De ahí que estas fuerzas, muchas veces, no demuestran suficiente voluntad política y obstaculizan el proceso.</p> <p>Cuando las resistencias se rompen y avanza el proceso, se instala una nueva dinámica que conduce a una democratización desde abajo hacia arriba. Ello presupone, sin embargo, “que el nivel local, por su parte, esté organizado democráticamente y que cuente con una cierta separación de poderes”⁴.</p>	<p>La descentralización desestabiliza estados débiles. <u>Experiencia:</u> La unidad nacional no se pone en peligro si la descentralización no crea grandes regiones políticamente poderosas. Solamente en casos excepcionales se la considera una amenaza para la identidad nacional común. La descentralización actúa como fuerza integradora cuando satisface de manera diferenciada las necesidades de autonomía de distintos grupos de población y diversas regiones dentro de un estado.</p>
<p>La descentralización fomenta el empoderamiento, la participación de la población y estructuras más democráticas en un sentido amplio. <u>Experiencia:</u> En algunos países el proceso la descentralización política ha ayudado a consolidar la toma de decisiones políticas a nivel local y a motivar a la población para que se exprese. Se revaloriza políticamente el pequeño centro urbano y las regiones rurales,</p>	<p>Se desmantela <<fríamente>> la ejecución de las tareas públicas. <u>Experiencia:</u> Existen casos en los que el estado central se desentiende de sus responsabilidades en materia de ejecución de ciertas tareas fundamentales y las delega al nivel local, a pesar de que éste carece de conocimiento y experiencia, recursos humanos y financieros necesarios. Cuando esto ocurre, se afecta más a las regiones ya marginadas.</p>

³ COSUDE. Op. Cit. Pág. 7. Cursivas en el original.

⁴ Idem. Pág. 9.

Expectativas	Temores
<p>además que facilita la participación política de las mujeres más allá de las elecciones.</p> <p>Otras experiencias indican que en muchos lugares no existen estructuras políticas bien arraigadas y no se integra a la población local en la toma de decisiones políticas.</p>	
<p>La descentralización fortalece la identificación de la población con las estructuras estatales.</p> <p><u>Experiencia:</u> En aquellos países donde el estado no goza de la credibilidad y legitimidad de sus ciudadanos porque ha permitido el enriquecimiento de élites, el buen funcionamiento de los gobiernos locales repercute positivamente en la credibilidad del estado en su conjunto.</p>	<p>La descentralización complica y encarece el trabajo de las autoridades del estado.</p> <p><u>Experiencia:</u> Al descentralizar, general se crean nuevos órganos y unidades administrativas, y/o se amplían los que ya existen. Casi no se reducen las capacidades del gobierno central y se reparten desproporcionadamente los roles de los actores centrales y descentralizados, además de los problemas de comunicación e información existente entre estos niveles. Un buen diseño, sin embargo, acelera los procesos de toma de decisiones, evita burocracia y actúa en función de necesidades reales de la población, explotando recursos locales y contribuyendo a la sostenibilidad de las actividades estatales.</p>
<p>La descentralización protege a las minorías.</p> <p><u>Experiencia:</u> La descentralización puede contribuir a la protección de minorías étnicas o religiosas y cuando constituyen mayorías locales, les puede facilitar el autogobernarse, una mayor autonomía cultural y religiosa. Pero cuando son una minoría, la descentralización puede tener efectos negativos al someterlos a una mayoría dominante.</p>	<p>El clientelismo local sustituye a la corrupción del estado central.</p> <p><u>Experiencia:</u> La revalorización de las autoridades locales mediante la descentralización podría producir un efecto de corrupción semejante al del poder central, cuando utiliza su poder para satisfacer intereses particulares. La lucha contra la corrupción requiere experiencia y conocimientos locales, transparencia e instrumentos locales para el control de la gestión y las finanzas.</p>
<p>La descentralización fomenta la ejecución eficaz y adecuada de las tareas del estado.</p> <p><u>Experiencia:</u> Las estructuras de decisión descentralizadas fomentan el control de parte de las colectividades locales, la aceptación de la actividad estatal, explotan el potencial local y toman más en cuenta las prioridades locales. Por su parte, aumentan la posibilidad de tomar más en serio las necesidades de las mujeres. Un problema se presenta cuando se produce una desproporción entre descentralización de tareas sin descentralización de recursos.</p>	
<p>La descentralización contribuye a un uso más eficaz, sostenible y razonable de los</p>	

Expectativas	Temores
limitados recursos económicos. <u>Experiencia:</u> Este es uno de los aspectos menos investigados de la descentralización. La calidad y cantidad de los servicios descentralizados difieren de un país a otro, aunque se han producido mejoras en muchos de ellos. Mayor transparencia parece motivar más a la población para controlar la utilización de los recursos; sin embargo, ello requiere un cierto conocimiento y experiencia local que, muchas veces, no existe o es insuficiente.	
La descentralización contribuye a la lucha contra la pobreza. <u>Experiencia:</u> Las descentralizaciones exitosas contribuyen al desarrollo y fortalecimiento de las iniciativas locales y contribuyen a la lucha contra la pobreza. Se la debe considerar como un instrumento indirecto de lucha contra la pobreza.	

Las experiencias de los donantes con respecto a su apoyo a la descentralización se resumen de la siguiente forma:

1. Existen diferentes formas de fomentar la ejecución de tareas a nivel local: a) apoyar procesos de clarificación en la distribución de tareas y los vínculos entre autoridades centrales y locales; b) apoyar la creación y desarrollo de estructuras políticas y administrativas; y c) apoyar proyectos sectoriales realizados por autoridades locales.
2. Una de las principales condiciones es poseer un conocimiento profundo de la situación sociopolítica del país y su cultura política.
3. Los donantes muchas veces se definen como catalizadores de los procesos de descentralización y se concentran en la creación y fortalecimiento de capacidades locales.
4. Los procesos de descentralización se pueden apoyar exitosamente cuando existe un marco jurídico adecuado y un contexto político de pluralismo político.
5. Debe haber un fuerte compromiso de las principales fuerzas políticas.
6. Tradicionalmente, muchos donantes cooperan con las autoridades centrales y presentan una tendencia a realizar tareas de forma centralizada.
7. Hasta hace poco tiempo se comenzó a considerar los procesos políticos y las relaciones de fuerza, además de los aspectos técnicos.
8. Las diferentes visiones que los donantes tienen sobre la descentralización puede crear confusión y perjudicar la sostenibilidad del proceso.

Considerando todas estas experiencias, es fácil deducir que la descentralización tiene efectos políticos, económicos y sociales. Por lo tanto, estos efectos dependen de la voluntad política del país para realizar las reformas, una buena

concepción y diseño considerando el contexto político, económico y social del país.

COSUDE identifica tres grandes objetivos para la descentralización, los cuales, a su vez, tienen objetivos específicos:

Mejoramiento de las relaciones entre el estado y la población	Mejoramiento de la eficacia de los servicios del estado	Fomento del desarrollo local
Mayor legitimidad política. Mayor participación de la población. Mejor integración social de las mujeres. Mayor control sobre el ejercicio del poder. Fortalecimiento de la sociedad civil. Protección de minorías.	Ejecución más apropiada de tareas estatales. Servicios de interés público prestados por sector público o privado. Más y mejores servicios a nivel local, con beneficio a pobres. Mayor transparencia y distribución de los recursos. Servicios adaptados a necesidades. Movilización de recursos locales suplementarios.	Programas y proyectos de desarrollo adaptados a contexto. Mayor explotación del potencial de desarrollo local. Más competencia y capacidad a nivel local. Mejor perecuación económica entre centro y periferia. Más ownership local.

Los procesos de descentralización, frecuentemente están vinculados con los objetivos de los actores políticos nacionales, muchos de ellos declarados y no declarados, y pueden influir en su diseño. En ese sentido, existen algunas advertencias que deben tomarse en cuenta:

1. La descentralización se inscribe en un contexto más amplio de reformas políticas que afectan el rol del estado, y de hecho, sus relaciones con la sociedad.
2. Ciertos gobiernos y donantes asocian la descentralización con el ahorro a toda costa, lo que conduce a descentralizar como una forma de deshacerse de tareas difíciles y/o disimular la bancarrota del estado, transfiriendo responsabilidades a nivel local.
3. La descentralización puede fomentar la privatización de servicios estatales, sin que ello signifique automáticamente el beneficio para los sectores más pobres.
4. Muchas veces el proceso responde más a las expectativas de los donantes, cuando los estados son débiles y dependientes.
5. Muchas veces se asocia la descentralización con la intensificación del control central sobre la población local.
6. La descentralización puede ser influenciada por la presión de fuerzas separatistas.
7. Utilización de la descentralización como tema de campaña electoral para obtener votos.

1.3. El enfoque del CASC-UCA

La tercera definición de descentralización corresponde con la realizada por Manuel Ortega Hegg, investigador nicaragüense que se ha especializado en este tema, del Centro de Análisis Socio-Cultural de la Universidad Centroamericana, de Nicaragua. Desde esta perspectiva, la descentralización es el “proceso mediante el cual se transfieren competencias, recursos y poder político desde el gobierno central a instancias del estado cercanas a la población, dotadas de independencia administrativa y legitimidad política propia, a fin de que, con la participación de la población y en su beneficio, se mejore la producción de bienes y servicios”⁵.

A criterio de Ortega, la descentralización se diferencia de la desconcentración y la privatización por varios supuestos:

1. Es una reforma política que va más allá de la reforma administrativa.
2. Supone el traslado de competencias del nivel central a otras instancias estatales y no considera como parte del proceso, el traslado de competencias a entes privados.
3. Los entes receptores toman decisiones propias; es decir, son autónomos y tiene independencia administrativa. A su vez, esto supone un ámbito propio de competencias, un espacio propio de decisiones y un control de tipo legal.
4. Los entes receptores tienen legitimidad política propia, son electos por la población y responden a sus electores.
5. El proceso no es un fin en sí mismo, sino que se realiza para favorecer a la población. Esto supone a su vez, la apertura de espacios de participación ciudadana.

No siempre la descentralización resulta favorable para los municipios y la población, pues en algunos casos, al descentralizar competencias y servicios sin recursos, se obliga a los entes a asumir responsabilidades y distribuir recursos escasos entre más problemas.

En ese sentido, dos dimensiones importantes son: la política y la financiera. La dimensión política se refiere a un proceso mediante el cual el estado de organiza para prestar servicios y preservar los derechos ciudadanos. Eso debería significar un fortalecimiento de la institucionalidad en los gobiernos locales que, sin embargo, no siempre se produce. La dimensión financiera se refiere al diseño de del proceso de transferencia de recursos humanos, materiales y financieros.

Según Ortega y Wallace⁶ los procesos de descentralización que se están operando en Centroamérica abarcan los aspectos de: las competencias, responsabilidades y recursos del Estado; y los ubican en una etapa de debate y

⁵ Ortega Hegg, Manuel y Wallace, María Guadalupe. Centroamérica: Descentralización y asociacionismo municipal. La descentralización del estado desde la perspectiva de las municipalidades. CASC-UCA. Managua, 2000. Pág. 25.

⁶ Op. Cit.

experimentación, más que de ejecución real. Desde su punto de vista, corresponden más a experiencias de desconcentración administrativa y privatización.

Han sido asumidos por los estados como problemas coyunturales y con una concepción limitada por intereses más globales de reforma y modernización; así se preocupan más por la reducción del estado y su eficiencia que por la equidad y el mejoramiento de los servicios a la población. Ello les imprime características similares en su evolución aunque ha estado presente en la agenda pública: han sido intermitentes, incoherentes, con muchas resistencias, limitaciones y lento.

Los rasgos más comunes identificados entre las experiencias de descentralización en la región centroamericana son:

- Falta de correspondencia entre el discurso y la ejecución.
- Propuestas y experiencias inducidas más por los procesos de globalización, apoyadas por los organismos multilaterales, agencias de cooperación y ONG, con intereses y fines distintos.
- Propuestas y estrategias formuladas por especialistas de los gobiernos centrales y difundidas a los niveles locales sin mayor concertación.
- Falta de soporte jurídico, lo cual las ubica como políticas coyunturales o de gobiernos.
- Fuertes resistencias por persistencia de cultura centralista y clientelista que ubica que a las alcaldías como ventanas del gobierno central, a pesar de que suelen resolver los problemas locales con mayor capacidad y eficiencia.
- Tendencia a visualizarlas como procesos graduales.
- Disposición a compartir recursos como muestra de la voluntad descentralizadora de los gobiernos centrales.
- Asignación de papel destacado a la participación de la sociedad civil.
- Experiencias variadas de fortalecimiento institucional, con riqueza de aprendizaje y lecciones.
- Avances en descentralización fiscal limitados por condicionamiento del uso de los recursos.
- Necesidad de concertación en relación a:
 - ✓ Objetivos de la descentralización
 - ✓ Qué descentralizar
 - ✓ Rol del gobierno local
 - ✓ Recursos para descentralización

Dos factores han tenido una enorme influencia en estos procesos: la reformulación del rol del estado y la transformación de los sistemas políticos, después de los conflictos armados de la década de los 80, y las nuevas realidades del área a partir de los procesos de globalización. Uno de sus impactos más importantes es la revalorización de los municipios y la transformación de los marcos jurídicos para viabilizar su modernización.

En Nicaragua, la descentralización inició como un proceso inconcluso de ajuste estructural del estado durante el gobierno de Violeta Barrios de Chamorro, a través de experiencias pilotos de descentralización y el intento de darle coherencia al proceso con la creación de una instancia presidida por el gobierno.

Los esfuerzos se concentraron en dos procesos paralelos: el primero, de búsqueda para la formulación de una política de descentralización; el segundo, de descentralización de hecho, el cual se ha desdoblado en: experiencias pilotos en los sectores salud y educación, transferencia de competencias a las municipalidades, y fortalecimiento municipal impulsado por la cooperación.

1.4. El enfoque del gobierno de Nicaragua

El último borrador de la Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local⁷, del gobierno de Nicaragua comenzó a circular en abril del año 2002; concibe a la descentralización como un eje transversal de la estrategia de reducción de la pobreza planteada por el gobierno.

La Política se propone como objetivo general “dotar a las instituciones del Estado de un instrumento que norme y regule los planes y programas de desconcentración y descentralización orientados a la promoción del desarrollo local, con una perspectiva de largo plazo, que garantice un proceso gradual, selectivo e incremental, coherente en materia política, fiscal y administrativa”⁸. Los objetivos específicos que acompañan al objetivo general son:

- “Establecer los conceptos, modalidades y fundamentos éticos que regirá el proceso de descentralización en Nicaragua.
- Definir las estrategias de apoyo y requerimientos básicos para que las instituciones del gobierno central inicien procesos de desconcentración y descentralización en la perspectiva de promoción del desarrollo local sostenible.
- Establecer los lineamientos estratégicos y las líneas de acción que definen el marco de actuación gubernamental a corto y mediano plazo en torno a los procesos de descentralización y desarrollo local.”⁹

Según este documento, la descentralización debería permitir una “mayor eficiencia en la gestión, focalización y efectividad del gasto público, y en la provisión de los servicios básicos que coadyuve – en alianzas estratégicas público-privadas en los ámbitos locales – a la promoción de la competitividad, la productividad y el empleo en todo el territorio nacional”¹⁰. En la base de esta gestión se encuentra un

⁷ Comisión Sectorial para la descentralización. Secretaría Técnica. Política nacional de descentralización y desarrollo local (segundo borrador). Managua, abril del 2002.

⁸ Idem. Pág. 12.

⁹ Idib.

¹⁰ Idem. Pág. 14.

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

Según el documento, una de las principales restricciones que impiden la formulación de este proceso y de una política comprehensiva sobre el tema, es la falta de *consenso político* sobre los objetivos y medios de la descentralización¹¹.

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

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

En términos prácticos, ello significa la posibilidad de realizar un cambio sustantivo en la visión y el tipo de relación entre gobierno y ciudadanía, en lo que a procesos de descentralización y desarrollo local se refiere. La posibilidad del cambio pasa por asumir el tema de la participación como un aspecto clave en la incidencia ciudadana a diferentes niveles sobre la Política de Descentralización y el Desarrollo local, en particular, y otro tipo de políticas públicas relacionadas, en general.

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

¹¹ Idem. Pág. 9.

II. Participación ciudadana en la descentralización

La participación ciudadana ha sido considerada un aspecto fundamental en el desarrollo de los procesos de descentralización a nivel mundial, de tal forma que hoy es imposible concebir un proceso de esta naturaleza que no tenga entre sus componentes principales la apertura de los espacios de participación de los ciudadanos. Pero, igual que en el concepto de “descentralización”, existen diversas definiciones de la participación ciudadana, por lo tanto recogemos algunas de las más destacadas.

Para el Banco Mundial, la relación entre participación y descentralización es simbiótica. Porque, por una parte una descentralización exitosa requiere un grado de participación local. La proximidad de los gobiernos subnacionales con respecto a sus ciudadanos solamente es posible si éstos responden mejor a las necesidades locales y cruzan eficientemente los gastos públicos con las necesidades privadas, a su vez, esto es posible si existe un cierto flujo de información entre los ciudadanos y el gobierno local existente.

Por otra parte, el proceso de descentralización puede por sí mismo mejorar las oportunidades de participación trasladando poder y recursos a un nivel de gobierno más cercano, más familiar y más influenciable. En entornos con tradiciones de baja participación, la descentralización puede ser un importante primer paso para crear oportunidades regulares y predecibles para la interacción estado-ciudadanos.

La relación simbiótica entre descentralización y participación conduce hacia los aspectos contradictorios de los lineamientos de política. De un lado, los mecanismos para la participación ciudadana pueden ser considerados como una precondition cuando se evalúan los pro de la descentralización. De acuerdo con esto, el diseño de la descentralización debería considerar las oportunidades y limitaciones impuestas por los canales existentes de la participación local. Por el otro lado, la ausencia de mecanismos de participación debería considerarse como una motivación y ayudar a crear demandas para ampliar los canales de participación a las voces locales. Así, la participación es concebida en dos dimensiones: como precondition y como meta.

Participación como precondition. La existencia de canales institucionalizados para la participación y la habilidad de la población para ella son los dos factores que se deberían tomar en cuenta en el diseño de los parámetros en los programas de descentralización en los países en desarrollo. Las elecciones locales, regulares y los altos niveles de “capital social” (cohesión comunitaria e historial de trabajo conjunto) disponen a los ciudadanos para señalar sus preferencia eficientemente y para presionar sobre los líderes con respecto a sus deseos.

Diversos estudios han demostrado que el control ciudadano sobre los líderes puede mejorar la calidad de la acción gubernamental. Igualmente, muchos estudios sobre descentralización y tamaño del gobierno revelan que los gobiernos locales participativos tienden a agrandarse porque sus ciudadanos confían más en ellos con sus recursos.

En algunos casos, sin embargo, una amplia participación puede ser nociva. Evidencias sobre instituciones y responsabilidad fiscal en América Latina, muestran que los gobiernos con procesos de presupuesto jerárquicos tienden a gastar menos que aquellos gobiernos con mayor representación de partidos y procesos presupuestarios más colegiados y participativos.

Identificar qué tanto restringe la acción del gobierno local la participación ciudadana, provee un punto de partida para el diseño de las políticas de descentralización. Esta condición inicial determina la extensión en la cual, la descentralización podría incrementar el gobierno como un todo en respuesta a los ciudadanos y provee los lineamientos para incluir medidas de mejoramiento de la participación en la política de descentralización.

Las elecciones regulares, los referendos locales, los consejos permanentes públicos-privados, y otras estructuras institucionales son algunas de las condiciones fácilmente identificables que pueden mejorar la habilidad de los gobiernos locales para conocer y actuar sobre las preferencias ciudadanas. Niveles de capital social, los cuales determinan que tanto los ciudadanos están dispuestos a tomar ventajas de los arreglos institucionales para la participación, son lentos para desarrollarse y difíciles de determinar. La presencia y actividades de las organizaciones no gubernamentales y otros grupos ciudadanos pueden constituirse en indicadores reveladores, pero también es importante determinar a quién representan realmente estas organizaciones. Las disparidades entre aquellos que son representados por las ONG y aquellos que permanecen fuera del sistema pueden conducir a que el gobierno local “capture” y excluya las necesidades de los ciudadanos del gasto público.

Participación como meta. La descentralización enfatiza en la participación para mejorar la localización de servicios, pero no requiere los tipos de participación ciudadana amplia mencionados antes. En algunos casos, cuando los gobiernos no son electos, el proceso electoral favorece a pequeños grupos elitistas y el bajo nivel de capital social impide el intercambio activo del estado y los ciudadanos; el proceso puede ser diseñado para construir ciertos tipos de participación limitada. Mecanismos específicos y generales para mejorar el flujo de información entre el gobierno y los ciudadanos pueden ser implementados más rápida y fácilmente al nivel local que en los gobiernos centrales. Los proyectos orientados hacia la demanda son instrumentos claves usados por el Banco Mundial para profundizar los procesos de descentralización.

Los gobiernos locales han utilizado una amplia variedad de técnicas para recopilar más información de sus electores. Las encuestas de opinión han sido utilizadas

como herramientas para refinar y decidir sobre el uso apropiados de los fondos; algunos casos demostrativos son: Azerbaijón, Bangladesh, Uganda y Nicaragua¹².

Otro mecanismo son los consejos ad hoc que se organizan sobre temas específicos, estos pueden ser una vía más rápida para determinar las preferencias ciudadanas e identificar las experiencias existentes en el sector privado. Municipalidades colombianas, por ejemplo, han complementado la debilidad del sector público en su capacidad técnica a través del involucramiento de expertos provenientes del sector privado sobre bases de corto plazo. Invitar a la participación ciudadana para implementar programas descentralizados puede tener costos efectivos. Los proyectos con fondos del Banco Mundial han demostrado que cuando se manejan costos iniciales para capacitación, los proyectos tienen un mejor mantenimiento y los ahorros de largo plazo son sustanciales. El programa de desarrollo municipal ejecutado en Nicaragua, por ejemplo, el cual incluyó participación de los beneficiarios en el mejoramiento de los barrios, tuvo un completamiento de los proyectos un 20% más rápido de lo previsto y una tasa de retorno 50 % más alta de la esperada.

La participación ciudadana en ciertas formas es una parte esencial de una descentralización exitosa y se ha convertido en un elemento común de los países en desarrollo. El planeamiento de las políticas de descentralización debería considerar estas imperfecciones de información para mejorar la profundidad y grado de participación ciudadana en la acción de los gobiernos locales. La responsabilidad del gobierno local, una de las principales racionalidades de la descentralización, no puede realizarse cuando no existen mecanismos para transferir información entre el gobierno local y sus ciudadanos.

Para Manuel Ortega¹³, la municipalidad ha tenido una revitalización con la descentralización a partir de que se ha identificado como espacio público susceptible y adecuado para demandar y ejercer los derechos de las mayorías excluidas en otros espacios (especialmente el llamado sector informal). De ahí que se lo identifica como un ámbito de poder más asequible para la sociedad civil.

Se identifican dos tipos de participación de la sociedad civil en estos procesos: participación representativa, o electoral, al momento de elegir representantes para el gobierno local; y, participación directa, a través de la participación organizada en la gestión local y en los procesos de toma de decisiones.

Los mecanismos más importantes de participación institucionalizados en Centroamérica después del conflicto militar de los 80 y con la llegada de los acuerdos de paz, son: los cabildos, referendos, consultas populares, consejos de desarrollo, etc. Al mismo tiempo, se ha producido el fenómeno de la emergencia de organismos no gubernamentales y asociaciones civiles, organizaciones comunales y grupos de autogestión.

¹² Estos estudios han sido conducidos por el Banco Mundial en los países mencionados. Nota de las autoras.

¹³ Ortega, Manuel. Op. Cit. Pág. 22.

Un balance realizado sobre la participación ciudadana en los gobiernos locales centroamericanos, identificó las condiciones, obstáculos y retos comunes.

Condiciones	Obstáculos	Retos
<ul style="list-style-type: none"> • Voluntad política de autoridades para abrir el proceso a la participación. • Capacidad de respuesta del gobierno local a demandas ciudadanas. • Disposición y capacidad organizativa de ciudadanos. • Estabilidad de autoridades locales. • Esfuerzos de autoridades y ciudadanía por volver idóneos y eficaces los mecanismos de participación ciudadana. • Cultura cívica democrática que concibe relación del ciudadano con el estado en términos de deberes y derechos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Polarización política, que distorsiona la relación de los ciudadanos con los poderes públicos. • Creación de organismos paralelos a la institucionalidad municipal por parte de los gobiernos centrales. • Escasez de recursos humanos y financieros. • Falta de planes gubernamentales que organicen la demanda de la población. • Centralización de servicios. • Cultura política autoritaria y paternalista. • Falta de respaldo jurídico adecuado. • Falta de canales y mecanismos adecuados para participación de etnias y mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de ocupar espacios y mecanismos establecidos por las leyes para la participación de la sociedad civil organizada. • Lucha por la autonomía de la ciudadanía organizada frente al gobierno y diferenciación de sus intereses con respecto al gobierno y los partidos políticos. • Extender la organización ciudadana, especialmente a las etnias y mujeres. • Generar prácticas y experiencias nuevas de participación que conjuntamente con campañas cívicas y la formación ciudadana transformen la cultura política tradicional en una democrática. • Impulsar una legislación que garantice de mejor manera el derecho de participación ciudadana en el gobierno local y mecanismos concretos idóneos para tales fines. • Impulsar programas de formación y capacitación de los recursos humanos para la gestión pública y el desarrollo local.

2.1 La centralidad de la participación ciudadana y lo público

Así, todas las definiciones sobre la descentralización suponen la participación ciudadana como una condición de efectividad. Pero, la participación, en un contexto democrático, implica la existencia de un espacio público donde se manifieste la voluntad de los ciudadanos frente al estado y en relación a las propias demandas ciudadanas.

En términos prácticos la relación entre participación, espacio público y descentralización puede ser definida en relación con una interrogante clave: “¿Cómo lograr desde la sociedad una influencia efectiva sobre las decisiones gubernamentales que complementen el principio de la representación territorial con la funcional, realizando el principio de la igualdad democrática?”.¹⁴

En el caso de los procesos de descentralización, estos son visualizados como espacios privilegiados, “en cuanto ámbito por excelencia de ejercicio de la participación ciudadana, como de los temas vinculados con la reproducción social (las <<políticas sociales>>). Se recibe legitimación en estos acotamientos por parte de quienes propugnando la necesidad de asociar el control comunitario a espacios territoriales delimitados, centran su atención exclusivamente en la democracia local. En ellos, por defecto, resultan excluidos de la problemática de la participación ciudadana el ámbito de la política nacional y el tema de las políticas productivas. Por su parte, en los desarrollos prácticos, tal y como acontece tendencialmente, <<el régimen de propiedad, la asignación de los principales recursos en la sociedad o meramente del Estado (ingresos y gastos), la orientación del desarrollo, la política de empleo, comercial, productiva y monetaria, es decir, el conjunto de asuntos ligados a lo productivo no son invocados para la participación social>> (Restrepo, 1995:12). Sí, en cambio, es crecientemente la descentralización de las políticas sociales. Ambitos locales y abordajes sectoriales pueden, sin embargo, erigirse en los mejores medios para limitar <<la agenda>> de los asuntos objeto de intervención social y contribuir así a la despoltización de la participación ciudadana”.¹⁵

Justamente como la descentralización se refiere a una reforma política y administrativa del Estado, no es posible reducir la participación ciudadana y el problema del espacio público solamente al nivel local. Es necesario revelar los encadenamientos o vínculos entre los diferentes niveles de participación y las etapas o fases de los procesos de toma de decisiones, que nos pueden indicar el grado de orientación democrática que conlleva.

Asumimos con Avritzer que la democratización es el resultado de transformaciones en el nivel público, y que es la capacidad de transformar nuevas prácticas de innovación social en formas políticas de tomas de decisiones. En esta concepción los principales elementos de la esfera pública (libre expresión y discusión, la formación de identidades plurales y asociación libre) se combinan con la deliberación política, a través de los mecanismos de los foros públicos y la rendición de cuentas, para construir lo público-participatorio.¹⁶

La emergencia de lo público-participatorio, de acuerdo con Avritzer involucra cuatro elementos:

¹⁴ Cunill, Nuria. Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. CLAD y Nueva Sociedad. Caracas, 1997. Pág. 113.

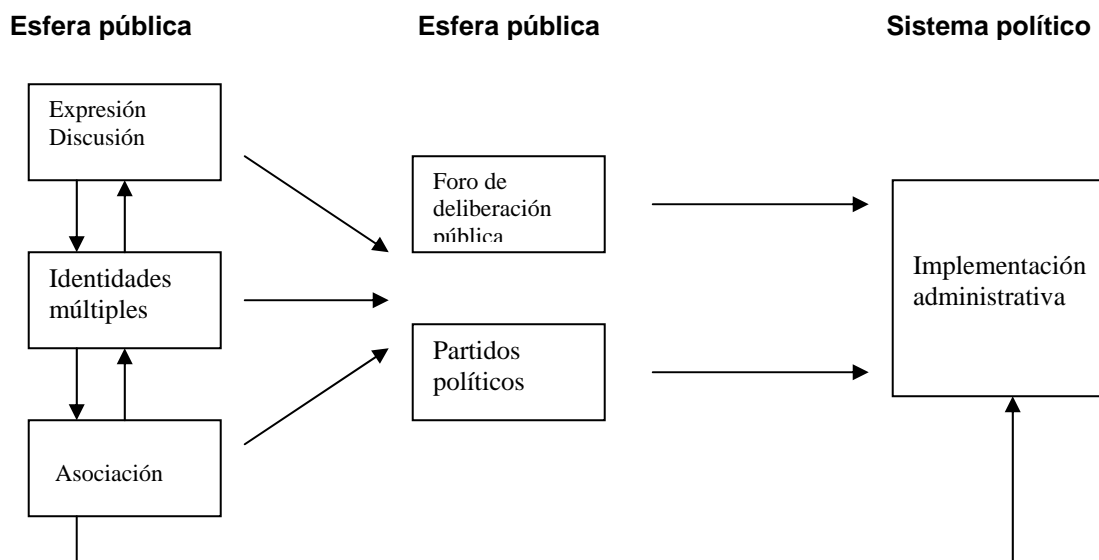
¹⁵ Idem. Pág. 112.

¹⁶ Leonardo Avritzer. Democracy and the Public Space in Latin America (Princeton University Press, 2002)

- La formación en el nivel público de mecanismos para la deliberación cara a cara, de libertad de expresión y de asociación. Estos mecanismos juegan el rol de encarar elementos específicos en la cultura dominante al hacerlos temas problemáticos a ser políticamente encarados.
- Movimientos sociales y asociaciones voluntarias que cuestionan la cultura política al introducir en el nivel público prácticas alternativas.
- Tales movimientos transforman la opinión pública, preservan un espacio para la complejidad administrativa y al mismo tiempo, desafían el acceso exclusivo de los técnicos al foro de toma de decisiones. Los públicos participatorios se reservan a sí mismos la prerrogativa de monitorear la implementación administrativa de sus decisiones.
- Atan sus deliberaciones con el intento de buscar formatos institucionales capaces de encarar los temas que devinieron contenciosos al nivel público.

Esta propuesta de diseño democrático involucra introducir un elemento deliberativo en el nivel público al tiempo que protege la autonomía y complejidad interna del campo administrativo. Tal intento no necesita preparar una forma alternativa de racionalidad administrativa; puede asumir la parcialidad de la racionalidad administrativa y sus consecuencias para la democracia participatoria sin proponerse una forma alternativa de administración. La rendición de cuentas conectada con la deliberación pública puede permitir a los ciudadanos monitorear la administración y por tanto evitar combinar administración y deliberación. El modelo de Avritzer, basado en el de Habermas, se muestra a como sigue:

Modelo II



La asociación entre foros de deliberación pública y monitoreo, hace posible imaginar como muestra la figura, una situación en la cual el foro público incorpora una crítica de la racionalidad administrativa en la práctica democrática, sin buscar formas alternativas de administración racional. El monitoreo complementaría la toma de decisiones, generando las instituciones necesarias para hacer claro a la administración pública, los orígenes de su poder administrativo.

Este modelo ofrece un punto de vista privilegiado desde el cual analizar sociedades, como la de Nicaragua, en las cuales las estructuras administrativas del Estado moderno precedieron al desarrollo de prácticas culturales generadoras de espacios públicos.

En este sentido, Avritzer entiende la cultura como una categoría colectiva y pública. La cultura es colectiva en el sentido que involucra un tipo de prácticas compartidas por una parte o por toda la sociedad. Es pública en el sentido que expresa en sí misma una relación activa entre grupos, y que toma lugar en el espacio público (Melucci, 1996). Es a través de procesos de interacción y comunicación que los actores sociales crean nuevos valores y nuevos patrones institucionales.

Define la cultura política como la lucha pública sobre el significado de las prácticas políticas que determinarán nuevas conductas institucionales en la clase política, señalando que cada sociedad tiene una cultura política dominante y en cada una hay intentos de desafiarla a través de acciones en el nivel público (Alvarez, Dagnino y Escobar, 1998).

Las raíces culturales de los obstáculos para el pleno florecimiento de la democracia en América Latina se imbrican en el encuentro entre la modernidad occidental y las tradiciones fuera de ella de América Latina, que determinaron la constitución de diferentes estructuras políticas. De acuerdo a Avritzer esto llevó a tres problemas principales para establecer instituciones democráticas fuera de los centros de la modernidad:

- a. la tradición ibérica que más influenció la formación de las sociedades latinoamericanas fue la aceptación de un orden social jerárquico, diversificado y funcionalmente compartimentado.
- b. El traslado acrítico de instituciones
- c. En América Latina, a diferencia de Europa Occidental, la unificación nacional y la recuperación de la cultura popular fueron simultáneos, llevando a la asociación de identidad nacional y cultura popular.

De acuerdo con lo anterior, tres elementos claves jugaron un papel en la formación de las sociedades latinoamericanas: el exterior, la cultura de la élite y la cultura popular. La transferencia de estructuras administrativas de racionalidad ya disponibles en las sociedades occidentales estuvo asociada con la valorización de

una cultura popular homogénea y no diferenciada. Esto llevó a tres fenómenos que han afectado la construcción y la consolidación de la democracia:

- La fallida diferenciación entre lo público y lo privado, que llevó al establecimiento de una forma relacional de ciudadanía, en la cual las relaciones personales entre individuos son un contrapunto a los preceptos universales de equidad y ciudadanía.
- El desarrollo de formas específicas de asociación, donde no hubo tradición de asociaciones plurales y democráticas, así como la emergencia tardía de formas colectivas de asociación.
- El desarrollo de una tradición de movilización social indiferenciada al momento en que los movimientos sociales comenzaron a emerger alrededor de temas modernos.

La especificidad de la formación cultural latinoamericana llevó a estructuras híbridas, lo cual tuvo serios efectos en la organización de tres instituciones propias de la democracia: la relación entre lo privado y lo público; formas públicas de asociación y la naturaleza de la movilización popular. La tabla siguiente resume los factores institucionales y culturales que obstruyeron la constitución de un espacio público democrático en América Latina:

Consecuencias del hibridismo en el nivel público

Elemento cultural	Elemento institucional	Forma híbrida
Esfera privada amplia	Separación entre lo privado y la cultura	Penetración de lo público por lo privado
Formas homogéneas y no plurales de asociación	Derechos de asociación	Esfera no pluralista de asociación
Formas homogéneas de movilización colectiva	Derechos de comunicación	Movilización popular indiferenciada

Elaboración de Avritzer

De acuerdo con el autor mencionado, el elitismo democrático y el marxismo, las dos tradiciones más influyentes en América Latina en los 50 y 60, tenían visiones complementarias sobre las asunciones normativas de la democracia; cada una a su manera consideró la democracia instrumentalmente. Propone que sólo con la constitución de un espacio público común tal concepción puede ser rota.

Este planteamiento resulta pertinente para el abordaje de la descentralización, puesto que esta podría proponerse como un recurso concreto del esfuerzo por construir institucionalidad democrática en el territorio. Una descentralización que se proponga la democratización del Estado, la sociedad y la economía, apuntaría a crear y fortalecer las capacidades políticas, financieras y técnicas de los municipios, a promover sus potencialidades de articulación territorial, a abrir y dinamizar espacios y redes de participación social, así como a abrirle sitio a la economía y la política en el territorio.

Bajo esta referencia es posible aproximarse entonces al análisis de la política de descentralización, sus grados de profundidad y el origen del impulso descentralizador, cuestión que abordaremos en el siguiente apartado.

III. Análisis de las políticas descentralizadoras

De acuerdo con Enrique Cabrero Mendoza¹⁷ el auge descentralizador parece ser una característica de los esfuerzos de gran número de países en sus procesos de reforma estatal; y que, en mayor o menor medida las nuevas condiciones económicas, políticas y sociales impulsan hacia un reacomodo de las estructuras nacionales e internacionales. Esto ha llevado a la búsqueda de nuevos esquemas, que no serían más que iniciativas o propuestas que dan una idea de transición que de reacomodo definitivo. Para este autor, en el presente escenario las políticas descentralizadoras constituyen esfuerzos encaminados, al menos, a dos grandes objetivos: imprimir mayor agilidad y eficiencia al aparato estatal, y legitimar la acción del Estado ante la sociedad.

Apunta que el análisis y diseño de las políticas descentralizadoras es un proceso complejo, dado que el ámbito incluye lo económico, político, social y lo estrictamente administrativo, de forma simultánea, por lo que no puede ser estudiado de manera fragmentada. De igual forma las políticas descentralizadoras pueden ir desde un simple reacomodo de recursos hasta una profunda redistribución del poder de decisión a instancias del mismo aparato central, de otros niveles de gobierno, o de la propia sociedad civil.

Ante esta complejidad propone la focalización sobre algunas características de los procesos posibilitando así su comparación para observar tendencias comunes y diferencias claras. En este sentido, dice, habría que aceptar que la descentralización, más que constituir un atributo institucional, es un proceso dinámico, una tendencia o una propensión estructural en una o un conjunto de organizaciones. Se trata de un concepto “relativo y contextualizado” que se ubica en un continuo centralización-descentralización. Por tanto, las políticas descentralizadoras buscarían en principio afectar los procesos decisivos diversificándolos, abriéndolos a nuevos participantes, además de la redistribución de los recursos asociados a estos procesos de ajuste mutuo¹⁸.

Apunta que esta concepción se aleja en cierta medida de una visión estrictamente normativa-legal de lo que es y no es la descentralización, puesto que esta no permite entender los *grados de profundidad* de las políticas descentralizadoras, y sin este alcance no es posible análisis alguno sobre procesos en curso.

Establece las variables de análisis para tres niveles:

- *Nivel de desconcentración administrativa*, si las iniciativas se caracterizan por estar orientadas hacia el interior del aparato gubernamental y buscan

¹⁷ Enrique Cabrero Mendoza. “Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y experiencias”. Pág. 72-95. En: Descentralización, Reforma e Instancias Locales. (Venezuela: Nueva Sociedad, No.142, Marzo-Abril, 1996)

¹⁸ Cabrero Mendoza. Op. Cit. Pág. 86

fundamentalmente la delegación de funciones administrativas a niveles inferiores o regionales de los mismos organismos.

- *Descentralización gubernamental*, si las iniciativas se orientan a la cesión de atribuciones plenas en decisión y recursos a otros niveles de gobierno con una autonomía relativamente alta del central o a otras dependencias de gobierno con autoridad propia.
- *Descentralización hacia la sociedad civil*, en el caso de iniciativas cuyo fin último es la cesión de espacios de decisión a organizaciones no gubernamentales o a agrupaciones de la sociedad civil.
- *Origen del impulso descentralizador, para detectar tendencias dominantes*: Si responden a un impulso estatal central (políticas inductivas de arriba-abajo), se trataría de políticas en las que el ritmo y las modalidades con conducidos desde el centro, situación en la que es de suponer respondan principalmente a prerequisites de eficiencia del propio aparato, el cual requiere una mayor agilidad de respuesta y clarificación de ámbitos de competencia para evitar indefiniciones, duplicidades, lentitud e ineficiencias. Si son una respuesta a demandas sistemáticas de la sociedad o de gobiernos locales y regionales que exigen autonomía de decisión y participación en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas (políticas reactivas de abajo-arriba).

3.1 Escenarios y estrategias posibles

Cabrero Mendoza apunta que la evolución que pueden tener las políticas descentralizadoras es variada y depende del escenario en el que se esté dando. Un escenario posible, dice, es el de demandas constantes tanto de niveles locales de gobierno como de agentes y agencias de la sociedad civil que manifiestan su deseo de mayores espacios de decisión y participación. En este caso para generar un esquema de gobernabilidad muy probablemente el gobierno de turno impulsa una propuesta descentralizadora que, pasando por una rápida fase de reorganización interna, transita hacia un proceso de fortalecimiento de gobiernos e instancias locales para finalmente abrir espacios de inclusión de la sociedad civil en la gestión de políticas públicas (estrategia de regulación).

“En este tipo de situaciones, si el proyecto descentralizador no va al ritmo de las exigencias sociales y regionales, se generará un esquema de ingobernabilidad en el corto o mediano plazo. Este tipo de estrategias son claramente reactivas al impulso de arriba-abajo, el gobierno central asume la dirección y regulación del proceso, sin pretender un control absoluto. Las condiciones para adoptar una estrategia de este tipo tienen que ver con el grado de madurez del sistema democrático, de la cultura de participación, y la confianza en una red institucional (gubernamental y no gubernamental) plenamente consolidada.

“Un segundo escenario posible es el de una sociedad relativamente pasiva con poca cultura participativa, sin capacidad orgánica de acción, ya sea por una

tradición semi-autoritaria del régimen político, o por un esquema de relaciones premodernas de autoridad (relaciones verticales, caciquismo, clientelismo, intermediarismo, etc.). En un escenario de este tipo los gobiernos locales muy probablemente se encuentran en una situación de subordinación al gobierno central, el cual ha concentrado históricamente los recursos económicos y el poder de decisión, lo cual ha dado como saldo gobiernos débiles como aparatos administrativos y como instituciones de gobierno. Existe en este escenario una precariedad o falta de madurez democrática del régimen.”¹⁹

Apunta que este tipo de escenarios no pueden prevalecer en un entorno internacional de profundos cambios en lo económico y tampoco pueden sobrevivir ante los procesos de cambio político y social que se extienden a través del mundo. Los gobiernos de turno por tanto se convierten en los inductores de arriba-abajo, de políticas descentralizadoras que permitan adecuar las estructuras locales y regionales a los retos de la modernización económica, y que también paulatinamente generen mecanismos de inclusión de agentes no gubernamentales a la acción pública (estrategia de control). Esta estrategia descentralizadora inducida desde el centro –en una tradición autoritaria y vertical– tiene la pretensión de ser un proceso controlado plenamente, porque cuanto en un escenario de este tipo se asume que perder el control es perder la gobernabilidad.

En esta situación, señala el autor, es previsible que la fase de desconcentración administrativa sea una fase muy prolongada en el tiempo, dado que se busca un incrementalismo cuidadoso por mantener la capacidad de control. La fase de descentralización gubernamental también se prolonga mucho a lo largo del tiempo dado que a cada conflicto que surge entre el gobierno central y los regionales y locales, la “corrección” se traduce en una recentralización para recuperar el control del proceso. Por último, apunta que muy frecuentemente en este tipo de estrategias la fase de descentralización hacia la sociedad civil es titubeante y excesivamente lenta dado que sólo es vista como un proceso de legitimación del grupo gobernante; además aun cuando los gobiernos locales tengan mayor espacio de acción es común observar que éstos a su vez también se resisten a delegar a su vez los “espacios ganados”. Incluso, dice, muy frecuentemente no se llega a esta última fase en varias décadas.

Agrega que los escenarios anteriormente descritos plantean situaciones históricas extremas que determinan en gran medida las estrategias posibles, sin embargo también se pueden encontrar procesos de transición intensa que modifican este “determinismo histórico”. Señala como ejemplo un escenario en el que si bien se dan condiciones de un alto centralismo y poco dinamismo de gobiernos locales y de la sociedad civil, en la medida que el gobierno central va induciendo la descentralización de arriba-abajo se va generando un mayor dinamismo y presión de abajo-arriba que va obligando al gobierno descentralizador a ir abriendo cada vez más los espacios y modificar el ritmo y orientación de la estrategia para mantener un esquema de gobernabilidad (estrategia de transición). Este escenario

¹⁹ Cabrero Mendoza, Op. Cit. Pág. 88

es un caso en el que el proceso descentralizador es “cruzado” por un proceso de transición democrática. En este tipo de situaciones efectivamente la descentralización va generando democratización, lo cual no es una relación automática en el caso de estrategias orientadas al control.

Por su parte las estrategias de transición se caracterizan por una dinámica de fortalecimiento institucional que se da tanto por una voluntad política del gobierno en turno -a partir de una aceptación de la incapacidad de mantener un control absoluto del proceso- como por el desarrollo de una mayor capacidad orgánica de la sociedad tanto a nivel regional como local. Igualmente puede darse el caso de un “endurecimiento” del gobierno, lo cual mantendrá el proceso descentralizador exclusivamente en el ámbito de las políticas inductivas y de control. Las siguientes figuras elaboradas por Cabrero Mendoza muestran el esquema del marco de análisis y de las estrategias mencionadas.

Figura 1

Marco de análisis de políticas descentralizadoras

Profundidad de las políticas

	<i>Desconcentración administrativa</i>	<i>Descentralización gubernamental</i>	<i>Descentralización hacia la sociedad civil</i>
Origen del impulso descentralizador	Políticas reactivas	Políticas descentralizadoras orientadas a una rápida reestructuración interna para hacer posible la cesión de espacios a regiones y grupos de la sociedad	Políticas descentralizadoras de largo alcance y mayor complejidad Alto grado de legitimidad Implican capacidad de cogestión (Estado-sociedad)
	Políticas inductivas	Políticas descentralizadoras orientadas a una reestructuración interna Búsqueda de mayor eficiencia interna.	Políticas descentralizadas orientadas a una organización gubernamental Búsqueda de mayor eficacia y mayores equilibrios en la acción estatal

Figura 2

Análisis de estrategias descentralizadoras

Profundidad de las políticas

Origen del impulso descentralizador	<i>Desconcentración administrativa</i>	<i>Descentralización gubernamental</i>	<i>Descentralización hacia la sociedad civil</i>
	Políticas reactivas	→	→
Políticas inductivas	→	↗	Estrategia focalizada en la legitimación de las políticas descentralizadoras (Estrategia de transición)
	→	→	Estrategia descentralizadora focalizada en el control del proceso por el grupo gobernante (Estrategia de control).

Para poder evaluar las políticas descentralizadoras en un país determinado, se plantea la necesidad de tener información precisa sobre el origen de las mismas, y a partir de una evaluación sobre sus efectos se tendría evidencia respecto al grado de profundidad que se observa en el momento del análisis. Propone desplazar el estudio de la administración pública desde los planes, diseño de políticas y normas, al análisis del efecto real de políticas y programas, desarrollando un mayor esfuerzo por estudios sistemáticos de seguimiento y monitoreo de los procesos descentralizadores, para superar la tendencia de implantar “intuitivamente” las estrategias de descentralización.

Hasta el momento existen muy pocos estudios disponibles y en términos comparativos que evalúen con rigor y en detalle los efectos de las políticas descentralizadoras. El trabajo de Cabrero Mendoza citado en el cual se analizan doce países (Ecuador, Bolivia, México, Argentina, Colombia, Japón, Francia, Alemania, España, Estados Unidos, Canadá, y Suecia), es uno de ellos y se trata de una primera aproximación, donde se presentan situaciones muy diversas.

Advierte que la situación de los países latinoamericanos es demostrativa de las dificultades que enfrentan sistemas de una fuerte tradición vertical de ejercicio del poder, heredada de las culturas prehispánicas y reforzada por un proceso de conquista altamente centralista, donde se conjugan los problemas agudos de pobreza y subdesarrollo, que hacen más delicada la tarea descentralizadora. Así mismo, se trata de regímenes democráticos en formación, administraciones públicas poco profesionalizadas e instituciones públicas sujetas a la desconfianza.

Este tipo de dilemas se convierte en un fuerte incentivo para que los gobiernos orienten el proceso descentralizador al mantenimiento del control. Así mismo, se ha analizado a su vez que el ritmo de la descentralización tiene una fuerte correlación con el crecimiento económico y con el nivel de desarrollo.

IV. Antecedentes de la descentralización en Nicaragua

A juicio de diferentes especialistas, el proceso de descentralización nicaragüense no es nuevo ni reciente. Algunos de ellos ubican sus orígenes en la década de los 70 y otros en la de los años 80. Independientemente de sus inicios, lo cierto es que el proceso comenzó a profundizarse desde la década de los 80, al mismo tenor que el resto de América Latina; algunos de los hechos que marcaron la pauta del proceso son:

1. Regionalización territorial para desconcentrar el poder político.
2. Apertura de debate sobre el papel de los gobiernos municipales dentro del estado.
3. Surgimiento de contradicción entre rol de gobiernos municipales y gobiernos regionales.
4. Discusión y aprobación de una ley de municipios donde se define la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos municipales; así como su elección por voto.
5. Establecimiento de competencias y plan de arbitrio a través de la ley de municipios.

4.1 Los primeros pasos en la reforma del sector público

Con el cambio de gobierno y régimen político en 1990, se reinicia un proceso de descentralización, pero esta vez ubicado en el contexto de los programas de ajuste económico implementados por el gobierno y un proceso más amplio de reforma y modernización del estado. Este proceso de reforma institucional²⁰ pretendía:

1. consolidar el régimen democrático representativo, en lo político;
2. institucionalizar una economía de libre mercado, en lo económico;
3. formular e implantar una reforma social basada en los principios de subsidiariedad, temporalidad y focalización, en lo social.

El proceso de transformaciones del aparato estatal iniciado a la luz de estos grandes objetivos, descansaba en tres dimensiones:

1. la reorganización de las fuerzas armadas;
2. el programa de privatización, liberalización del mercado y la banca;
3. la reforma y modernización del sector público.

Sin embargo, el Programa de Reforma del Sector Público, PRSP, se constituyó solamente como un proceso orientado a cimentar la base técnica administrativa

²⁰ Andrés Pérez Baltodano. Reforma del sector público y consenso social. En Cuadra, Elvira. Et. Al. Orden social y gobernabilidad en Nicaragua. 1990 – 1996. CRIES. Managua, 1998.

del nuevo estado durante el período Chamorro, y no fue concebido como el proceso rector de la transformación integral del aparato estatal. Algunas de sus deficiencias fueron: no orientar las transformaciones de la naturaleza y funciones del aparato estatal y no incluir en sus objetivos la articulación del modelo de administración pública que se pretendía alcanzar.

Por el contrario, el proceso fue orientado por una perspectiva estrictamente administrativista y conceptualizado como un proceso de “reingeniería”. De ahí que la conceptualización del modelo de estado y administración pública no formaban parte de las definiciones del PRSP. Tampoco se realizó el diseño de una “política macroinstitucional” que definiera el ordenamiento organizativo y funcional del aparato estatal aunque se identificaron tres elementos básicos que debían incluir en tal política:

1. diseño de un modelo organizacional que definiera la existencia de los ministerios e instituciones públicas garantes de ejecutar las funciones indelegables del estado.
2. la articulación de un modelo funcional que determinara las funciones para conseguir los objetivos del modelo organizativo.
3. la identificación de los componentes administrativos operativos para apoyar las funciones del modelo.

En la práctica el proceso se separó del PRSP y se enmarcó en una perspectiva legalista que culminó en el proyecto de ley para la organización, competencia y procedimientos del poder ejecutivo de 1995. Así, la reforma y modernización del sector público fue definida como un proceso orientado a: “crear un sector público pequeño, fuerte, eficiente, facilitador, transparente y tecnológicamente capaz” (UCRESEP). Para esto se definieron cuatro componentes: la reestructuración institucional, reforma del servicio civil, reforma administrativa y financiera, y desarrollo de un sistema de información para el sector público. Funcionalmente, éstos cortaban transversalmente al sector público.

En el fondo, la reforma del sector público constituía un proceso subordinado a un modelo de relaciones entre estado y sociedad preestablecido, con objetivos operados dentro de un marco normativo diseñado fuera del Programa y orientado por siete principios y prioridades:

- Subsidiariedad
- Sometimiento a la ley
- Respeto al mercado
- Fomento de la competencia
- Solidaridad
- Participación ciudadana
- Excelencia administrativa

Estos principios, aún vigentes en la concepción del estado y la descentralización en Nicaragua, constituyen la base de un modelo de sociedad en el que el mercado funciona como eje rector de la vida social. Su adopción como premisas del PRSP fue el resultado de las presiones externas y las circunstancias domésticas; es decir, que el PRSP fue un componente de los programas de recuperación económica que los organismos internacionales impusieron sobre el gobierno de Nicaragua en condiciones de poco favorables de negociación, una profunda debilidad económica y una gran autonomía del estado y el gobierno en relación a la sociedad civil.

Así, en el proceso ha predominado una racionalidad economicista y administrativista que adolecía la falta de un consenso nacional alrededor del modelo de estado y sociedad que se quería con la reforma. Ello impidió que los problemas históricos de la sociedad nicaragüense, su cultura política, la pobreza, polarización y fragmentación fueran considerados dentro de esa racionalidad.

Esta racionalidad de los procesos de reforma del estado se trasladaron también a la descentralización a inicios de los 90, de tal forma que:

“El pensamiento ahistórico, voluntarista e instrumentalista que guía la Reforma administrativa del Estado en Nicaragua, es insuficiente e inadecuado para contribuir efectivamente al desarrollo de un Estado nacional que sea reflejo de las aspiraciones y necesidades de los nicaragüenses. Por ejemplo, los procesos de descentralización administrativa que se impulsan dentro de este pensamiento, asumen la existencia de un Estado fuerte. Es decir, de un Estado central que cuenta con un poder de regulación social real, susceptible de ser delegado, desconcentrado o simplemente distribuido entre entidades organizacionales que funcionan a nivel regional o local. La descentralización, tiende también a asumir la existencia de una sociedad civil capaz de condiciona la acción del Estado. En este sentido, la teoría dentro de la que se articulan los procesos de descentralización en Nicaragua, tiende a ignorar la baja capacidad de regulación social del Estado, su alto nivel de dependencia externa y la manera en que ésta ha facilitado la separación entre el Estado y la sociedad.”²¹

4.2 La materialización de la descentralización

Estas características fundamentales del Estado nicaragüense se conjugaron con el estilo centralista del gobierno Chamorro, las presiones de los organismos multilaterales, de tal forma que el inicio del proceso de descentralización se produjo sin que se formulara una estrategia y un plan. Ello tuvo consecuencias en los gobiernos municipales y en el mismo estado.

²¹ Pérez Baltodano, Andrés. Op. Cit. Pág. 201.

Para adaptarse a los cambios, los ministerios tuvieron que dejar de prestar cierto tipo de competencias de las cuales no se hizo cargo nadie. Ese repliegue del gobierno fue cubierto por las alcaldías electas, quienes se encontraron con una gran demanda de servicios por parte de los ciudadanos y con una gran escasez de recursos. Esta situación produjo un desfase entre el marco jurídico que soportaba la institucionalidad a través de la ley de municipios vigente y la realidad de los gobiernos municipales, pues éstos asumieron la prestación de competencias más allá de lo que mandaba la ley. A su vez, esto significó una sobrecarga de la demanda y la capacidad del gobierno municipal.

Hasta ese momento, los avances en la definición del proceso de descentralización se habían limitado a discutir con las autoridades municipales algunos aspectos como la definición de descentralización, el objetivo y la visión del gobierno; avances que se aprovecharon para proponer una reforma a la Ley de Municipios vigente, que incorporara por derecho las competencias que las alcaldías habían asumido de hecho, en el entendido de que no se podían transferir competencias sin recursos. Esto obligaba a consignar un porcentaje del presupuesto de la república para transferencias a las municipalidades.

Las reformas fueron aprobadas en dos legislaturas de la Asamblea Nacional. En la primera se aprobaron las competencias entre ellas: en el campo del medioambiente, el transporte intramunicipal, el mantenimiento de caminos vecinales, la administración de puertos pluviales y lacustres, la administración de las bibliotecas y de los servicios de agua y energía eléctrica. El proyecto de reformas establecía un monto del 5 % del presupuesto para ser transferido a las municipalidades, lo cual debía ser aprobado en la segunda legislatura. Sin embargo, con el impasse político que significó la elección de nuevos magistrados para la Corte Suprema de Justicia, la Ley de Municipios fue aprobada hasta el punto de las competencias y se declaró nula en todos los aspectos pendientes, incluyendo el de las transferencias presupuestarias.

Este punto que había sido el resultado de un acuerdo entre los diferentes actores involucrados, sufre una regresión durante el gobierno Alemán, pues éste ya no comparte esa visión de la descentralización en general, y de este aspecto en específico. De esa forma, se decide que las transferencias no deben formar parte de la Ley de Municipios, sino trasladarse a otra ley, en este caso la del Presupuesto General de la República y una Ley de Reforma Tributaria. Esta incoherencia se mantiene hasta la fecha y ha provocado una enorme brecha entre las obligaciones que tienen que cumplir las alcaldías y el potencial de sus ingresos.

En el ámbito del aparato de gobierno, cada institución estaba ejecutando su propio proceso de descentralización o desconcentración. La descoordinación era tan evidente que un diagnóstico realizado por el mismo gobierno en 1994 indicó que las instituciones estatales se caracterizaban por la falta de cumplimiento de la misión para la que habían sido creadas y los objetivos alrededor de la “estrategia

gubernamental”; confusión y duplicidad de funciones con otras instituciones afines; falta de claridad y traslape en el mandato de creación de las organizaciones.

Esta situación obligó al ejecutivo a crear una instancia de coordinación frente a la necesidad de poner orden; de esta decisión nace el Comité Ejecutivo para la Reforma de la Administración Pública, CERAP. Esta entidad quedó encargada de articular las políticas y estrategias generales de la reforma del Estado. Para dar cumplimiento a su mandato el CERAP crea a su vez, ocho comisiones sectoriales, una de ellas la Comisión Sectorial de Descentralización, que comienza a funcionar en 1996 y tiene la misión de crear y elaborar proyectos que armonizaran el proceso en curso.

Para 1998 la CSD decide realizar un diagnóstico del avance de la descentralización a través de la revisión de cuatro experiencias sectoriales: educación, MECD; salud, MINSA; inversión social, FISE y otro programa. El objetivo final del diagnóstico era identificar lineamientos para una política de descentralización. Entre los resultados del estudio se encuentran:

1. Los ministerios o alcaldías tienen diferentes formas de operar los servicios, competencias y funciones.
2. Todas las municipalidades son diferentes en cuanto a capacidades, por lo tanto hay que respetar esas particularidades.
3. No es conveniente trasladar más competencias a los gobiernos municipales a través de la ley porque recarga a aquellas con menos capacidades.
4. Existen leyes que no son armónicas, tal es el caso de la misma Ley de Organización del Poder Ejecutivo, Ley 290; la Ley de Municipios; y la Ley de Autonomía de la Costa Atlántica, para citar algunos ejemplos.

Este diagnóstico coincidió en el tiempo con el desastre que provocó el huracán Mitch y con la reanimación de los municipios como espacios claves de la vida social y del desarrollo.

A partir de todo este proceso, diversos actores, incluyendo al gobierno central, coinciden en identificar la necesidad de definir una estrategia y una política de descentralización que le de coherencia al proceso. Sin embargo, las visiones acerca de la descentralización y sus objetivos son diversos y contradictorios dependiendo de los actores, situación que se agrava por la ausencia de un debate amplio sobre el tema.

4.3 La Política de Descentralización y Desarrollo Local

El actual proceso de descentralización en Nicaragua está siendo diseñado, dirigido y coordinado desde la Comisión Sectorial para la Descentralización (CSD), la cual forma parte a su vez, del Comité Ejecutivo de Reforma de la Administración Pública. Esta Comisión tiene como misión promover el establecimiento de las

condiciones y el contexto normativo e institucional que posibiliten el desarrollo del proceso de descentralización del sector público en Nicaragua.

Para ello, el INIFOM procedió a crear y fortalecer a la Secretaría Técnica de la CSD, como la instancia responsable de elaborar las propuestas, coordinar y evaluar los estudios que se le encomienden, así como apoyar e impulsar la coordinación sectorial y territorial de los diferentes proyectos. En este momento, una de sus principales tareas consiste en diseñar y dar seguimiento a la aprobación de la Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local.

Según el segundo borrador de esta Política, la CSD se propone reconvertirse en una instancia nacional de concertación y asesoramiento adscrita a la Vicepresidencia de la República, denominada Comisión Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (CNDEL).

Esta Política enfoca la descentralización como un proceso político que promoverá nuevas formas participativas de gestión de los servicios públicos para la construcción en el territorio de un nuevo marco económico y social de relaciones entre todos los actores involucrados para la promoción de una cultura cívica de responsabilidades compartidas. En la actualidad, las experiencias nacionales de descentralización son las siguientes:

Institución	Avances	Contrapartes
MTI	Transferencia del control, regulación y administración del transporte de pasajeros y de carga intramunicipal. Transferencia de administración de puertos lacustres y fluviales en 4 municipios.	Municipalidades
MECD	Desconcentración hacia delegaciones departamentales y municipales. Apoyo a la modalidad de cogestión educativa (autonomía escolar).	Consejos Directivos Escolares
FISE	Consolidación de la planificación participativa en 60 municipios. Descentralización gradual del manejo integral del ciclo de proyectos en 9 municipios. Creación del Fondo de Mantenimiento Preventivo de Infraestructura Local.	Municipalidades
MINSA	Gestión mejorada a través de entidades sanitarias de base territorial (SILAIS). Desconcentración administrativa de funciones. Creación de juntas directivas nacionales, departamentales y municipales para apoyo administrativo y fiscalización.	Juntas Directivas SILAIS
MARENA	Desconcentración institucional. Descentralización de gestión ambiental y recursos naturales renovables. Creación de Comisiones Ambientales Municipales en conjunto con AMUNIC. Participación en el componente ambiental del Segundo Proyecto de Desarrollo de los Municipios Rurales de INIFOM.	Municipalidades
INIFOM	Responsable del fortalecimiento de la administración municipal y promoción del desarrollo de los municipios. Formulación del Programa de Fortalecimiento Municipal que integra al Segundo Proyecto de los Municipios Rurales y un piloto de transferencias fiscales.	Municipalidades
MHCP	Traslado del Impuesto sobre el Valor de los bienes Inmuebles (IBI) a las municipalidades. Seguimiento al fortalecimiento del sistema Unico de Catastro. Transferencias a municipalidades por monto creciente del 1.3 %.	Municipalidades
Presidencia de la República	Desconcentración administrativa del Poder Ejecutivo. Coordinan y supervisan actividades sectoriales del gobierno en territorios. Articulan demandas de municipalidades con planes de gobierno central, especialmente con el Sistema Nacional de Inversión	Secretarías Departamentales de Gobierno

	Pública.	
--	----------	--

Mientras tanto, el documento de la Política define el enfoque, las líneas estratégicas y de acción en los siguientes términos:

Enfoque	Ejes estratégicos	Líneas de acción
<p>Obtener una mayor eficiencia en la gestión, focalización y efectividad del gasto público y en la provisión de los servicios básicos que coadyuve – en alianzas estratégicas público-privadas en los ámbitos locales- a la promoción de la competitividad, la productividad y el empleo en todo el territorio nacional, gestión que deberá fundamentarse en una mayor participación ciudadana y el fomento de una cultura de responsabilidades compartidas entre las diversas entidades de gobierno, las fuerzas productoras y la sociedad en general.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la gestión del proceso de descentralización y lograr un mayor respaldo político, ubicando la rectoría del proceso en el más alto nivel del Poder Ejecutivo. • Mejorar el sistema de relaciones intergubernamentales, a través de la superación progresiva de las inconsistencias y contradicciones legales, fiscales e institucionales existentes. • Atender la viabilidad y sostenibilidad de los gobiernos regionales y locales, a través del fortalecimiento y capacitación sustentados en un sistema de clasificación según sus capacidades. • Profundizar el proceso de descentralización regional y municipal, sobre la base del mejoramiento de las actuales prácticas de desconcentración-descentralización. • Posibilitar y generar el efectivo empoderamiento de mujeres y hombres en todos los niveles de gobierno, institucionalizando mecanismos de control social y de gestión participativa con equidad de género. • Coordinar actores públicos y privados para la promoción de la economía y competitividad local y regional, institucionalizando mecanismos de concertación territorial. 	<p>Corto Plazo: (primeros dos años)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Rediseñar la CSD. 2. Definir rol del nivel intermedio de administración pública. 3. Generar condiciones para articular planificación nacional y territorial. 4. Revisar, adecuar y concordar normas del marco legal vigente. 5. Revisar y adecuar marco jurídico relacionado con la autonomía de Costa Caribe. 6. Desarrollar programa de descentralización fiscal. 7. Establecer normas que regulen y coordinen asistencia externa. 8. Clasificar municipios según capacidades. 9. Programas de capacitación y desarrollo institucional. 10. Fomentar asociativismo municipal. 11. Monitorear impacto de transferencias municipales. 12. Consolidar y difundir modalidades de desconcentración-descentralización. 13. Establecer sistema de monitoreo y evaluación de la descentralización. 14. Promover marco regulatorio para utilización de fondos. 15. Normar apoyo de ministerios para administración delegada. 16. Promover caracterización y análisis de poblaciones en municipios. 17. Promover fortalecimiento de capacidades en organizaciones de la población. 18. Definir Estrategia Nacional de Desarrollo Local. 19. Apoyar procesos de planificación municipal y regional.
	<p>Estrategias de apoyo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De concertación política: Comisión Asuntos Municipales de la AN, CONPES, CNDEL. • De desarrollo institucional. • De difusión, participación ciudadana y concertación social. 	<ol style="list-style-type: none"> 20. Apoyar identificación microregional de potencialidades económicas y sociales. 21. Institucionalizar Comités Regionales y Municipales de Desarrollo. 22. Definir y provisionar fondos y mecanismos financieros de fomentos de iniciativas de desarrollo económico local. 23. Apoyar municipios para que asuman progresivamente rol promotor. 24. Promover estrategias locales específicas de crecimiento económico y reducción de pobreza.

Sin embargo, para implementar tanto el enfoque como las líneas estratégicas y de acción de la Política, es necesario trabajar en función de superar las restricciones que se han identificado hasta ahora como las más importantes:

Marco jurídico	Restricciones
<p>Constitución Política de Nicaragua. Arto. 175, 176, 177. Sobre municipios.</p> <p>Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica.</p> <p>Ley de Municipios reformada. Arto. 2 sobre autonomía municipal. Arto. 9 y 11 sobre contrataciones.</p> <p>Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo (290). Sobre desconcentración y descentralización administrativa.</p> <p>Decretos ejecutivos 44-94 y 10-98. Sobre CERAP.</p> <p>Ley orgánica y reglamento del INIFOM.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Carencia de consenso político alrededor de metas y medios de la descentralización. • Debate sobre el tema no ha estado basado en el conocimiento pleno del desempeño de los gobiernos locales y regionales autónomos, ni en la realidad y avance de las experiencias de desconcentración-descentralización. • Debate polarizado en relación al derecho de autonomía de las municipalidades y el costo final para el gobierno central de asegurarla. • Marco legal incompleto e inconsistente, con anteproyectos pendientes de aprobación: Código Tributario Municipal, reforma al Reglamento de la Ley de Municipios, Ley de Transferencias fiscales, Ley de Participación Ciudadana, Ley de Carrera Administrativa Municipal, Ley de Solvencia Municipal, Ley de Urbanismo y Ley de Contrataciones de las Municipalidades. • Inconsistencia y ambigüedad entre la Ley de Municipios, el Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica, La Ley 290 y el decreto 04-99 que crea la Secretarías Departamentales de Gobierno. • Ausencia de Código Tributario y una Ley de Transferencias para demarcar responsabilidades fiscales y régimen de transferencias presupuestales entre gobierno central y gobiernos locales. • Dependencia de los municipios respecto de los recursos presupuestados y canalizados por el gobierno central y la cooperación.

Según los enunciados del documento, la política que se busca implementar es de desconcentración-descentralización administrativa y fiscal; para lo cual es necesario desarrollar un conjunto de acciones que requieren, a su vez, un proceso de concertación política con otros poderes del Estado, particularmente la Asamblea Nacional, y las fuerzas políticas de la nación. Este supuesto es una condición indispensable, pero también un alto riesgo, pues el actual contexto de conflicto de poder entre el poder ejecutivo y el legislativo podría significar un estancamiento o paralización de las acciones.

Llama la atención que el documento de la Política parece estar elaborado sin tomar en consideración el supuesto anterior y el contexto político del país, por lo que aparece como una política construida en el vacío.

Existen cuestionamientos muy claros y precisos alrededor de la PNDEL por parte de la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local, entre los cuales se destacan²²:

²² Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local. Bases para la adopción de una posición de la Red sobre la Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local. Documento Base. Agosto, 2002.

- La necesidad de abordar por separado el tema de la Descentralización y el Desarrollo Local, diseñando una política para cada uno de ellos.
- La falta de metas e indicadores específicos de la PNDEL.
- La desarticulación existente entre políticas nacionales y regionales.
- La desarticulación entre la PNDEL y otras políticas públicas como la misma ERCERP.
- La necesidad de fortalecer el marco jurídico de la autonomía municipal y las transferencias presupuestarias.
- El sesgo economicista en la concepción de desarrollo local.
- El énfasis del desarrollo local como desarrollo económico y privatización.
- La dualidad entre descentralización y desconcentración.
- La creación de instancias intermedias más con propósitos técnicos que políticos y estratégicos.

La Red en conjunto con la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), desarrolló una consulta previa, a través de 22 foros departamentales en los que se analizó la propuesta de Política de Descentralización hecha por el gobierno. En diciembre del 2002 la Red hizo un nuevo planteamiento público en el que se perfila una contrapropuesta de política de descentralización: se reclama un tipo de descentralización con un objetivo claramente definido, que reconozca la capacidad de decisión y autonomía de municipios y regiones autónomas, y un tipo de política que apunte a resolver las insuficiencias señaladas anteriormente²³.

4.4 Puntos problemáticos

Hasta aquí, la revisión de la teoría y los antecedentes sobre la descentralización y la participación ciudadana plantean un conjunto de puntos problemáticos para el caso de Nicaragua.

En nuestro país, la descentralización, que forma parte de los procesos de reforma del estado, está relacionada estrechamente con el problema de la construcción democrática, pues supone el establecimiento de nuevas formas de institucionalidad y de participación política ciudadana en el espacio de la esfera pública. Sin embargo, tanto la descentralización como la participación ciudadana usualmente han sido abordadas desde enfoques más técnicos que políticos, con un marcado énfasis en los aspectos administrativos. Las consecuencias de este abordaje han dado como resultado que:

- a) Exista un énfasis teórico, analítico y práctico en algunos aspectos de la descentralización y la participación, tales como: las transferencias, la municipalización y la dimensión local.
- b) No se visualizan, o no se han elaborado, los objetivos y estrategias de la descentralización y la participación ciudadana.

²³ Cfr. Ante la Propuesta de Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local. En: El Nuevo Diario, 16/12/02.

- c) No se relacionan ambos conceptos con la realidad o contexto del país.
- d) El análisis y los esfuerzos se han concentrado en el proceso y no en los actores como agentes o sujetos de cambio.
- e) La participación ciudadana ha sido concebida en términos instrumentales, en función de la gerencia pública.

Estos puntos sugieren entonces la necesidad de realizar un diagnóstico nacional y la elaboración de una propuesta de monitoreo sobre la participación ciudadana en la descentralización. Ambos, deberían privilegiar un enfoque político, centrado en los sujetos, en tanto actores de los procesos de cambio, y en sus vínculos con el proceso más general de construcción de la esfera pública dentro de un contexto democrático, trascendiendo los estudios basados en el enfoque técnico de los procesos. De esta forma, el concepto de participación ciudadana y la acción de los sujetos recuperarían su centralidad.

V. El diagnóstico de la descentralización

Para la realización del diagnóstico se utilizaron fundamentalmente dos fuentes de información: documentales y directas. La búsqueda de la información se concentró en tres grandes temas: las experiencias territoriales, las experiencias sectoriales de descentralización y el análisis de las políticas vinculadas, a fin de valorar los avances del proceso tanto a nivel local como en el mismo gobierno central.

La investigación documental incluyó la revisión de documentos suministrados por fuentes gubernamentales e independientes; mientras que las entrevistas se realizaron durante una jornada de trabajo de campo que incluyó visitas a los diferentes departamentos del país entre los meses de noviembre del año 2002 y marzo del 2003. Entre los informantes claves entrevistados se encuentran: alcaldes municipales, funcionarios de los gobiernos municipales, representantes de organizaciones de sociedad civil y funcionarios del gobierno central.

Las entrevistas recogieron información sobre las siguientes experiencias territoriales y sectoriales:

Sectoriales	Territoriales
1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). 2. Ministerio de Salud (MINSa). 3. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD).	1. Granada 2. Rivas 3. Jinotega 4. Juigalpa 5. Ocotal 6. Somoto 7. San Carlos 8. Puerto Cabezas 9. Kukra Hill 10. Bluefields

Es necesario señalar que entre las experiencias sectoriales a revisar durante el trabajo de campo se contempló a todas aquellas instituciones mencionadas en el borrador de la Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local; sin embargo, no fue posible incluirlas en este informe por falta de acceso a las fuentes de información. Solamente se incluye aquellas experiencias sectoriales en las cuales las fuentes de información accedieron a las entrevistas.

Esta experiencia demuestra anticipadamente, que un problema evidente del monitoreo es que el sistema de información pública está cerrado no solamente a la ciudadanía, sino a medios de comunicación, investigadores y sociedad civil organizada.

Los resultados del trabajo de campo se exponen separadamente en tres secciones de este capítulo con los subtítulos: Experiencias territoriales, Experiencias sectoriales y Descentralización y políticas públicas.

5.1 Experiencias territoriales

La revisión de las experiencias territoriales se concentró en los diferentes tipos de descentralización: política, administrativa, fiscal y económica. Para cada una de ellas se establecieron diferentes variables e indicadores, los cuales sirvieron como base para la realización de las entrevistas y la búsqueda de la información en cada una de las fuentes; sin embargo, una vez que se estaba realizando el procesamiento de la información, fue preciso replantear los indicadores de tal forma que se pudiera consolidar la riqueza de las entrevistas. Estos indicadores se pueden ver como subtítulos de este apartado.

5.1.1 Descentralización política

Descentralización y poder

Desde el punto de vista de las autoridades municipales y las organizaciones de sociedad civil a nivel local, el principal problema es la falta de voluntad política del gobierno central para llevar a cabo un verdadero proceso de descentralización, porque en el fondo se trata del control del poder y los recursos.

Las formas en que se ha operado la desconcentración de las instituciones del gobierno central y la distribución de los recursos hacia abajo responden entonces a estas razones.

En consecuencia, la descentralización es un discurso o un mero proceso de desconcentración, pero no apunta a una redistribución y democratización del poder político y económico en los diferentes niveles del Estado.

De ahí que, una verdadera descentralización implica la transferencia en el manejo de las decisiones y no solamente en el manejo de los fondos.

El proceso debe ir acompañado del fortalecimiento del marco institucional y en ese sentido, el primer paso es el completamiento y reforma del marco jurídico con la aprobación de un paquete de leyes referidas a: las transferencias, la solvencia municipal, la cuestión forestal, el catastro, la participación ciudadana y la reglamentación de la Ley de Autonomía para las Regiones autónomas.

La Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local:

Otro aspecto estratégico en el fortalecimiento institucional es la formulación de una política que establezca el marco de acción del gobierno central en la descentralización. La Comisión Sectorial de Descentralización, CSD, ha preparado un borrador de política, el cual ha sido consultado a nivel territorial; sin embargo,

debido a que la participación de los diferentes actores locales en la consulta fue restringida, la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local decidió impulsar una consulta paralela del documento.

De acuerdo con los entrevistados, la propuesta de PNDEL responde más a los compromisos adquiridos por el Ejecutivo ante organismos multilaterales y no a una estrategia del país. Coincidieron en afirmar que el documento no establece claramente el propósito de la descentralización, sus objetivos y estrategia.

Pero una de sus más grandes debilidades es que no establece claramente la relación entre descentralización y desarrollo local, definiendo a este último como desarrollo económico.

El panorama que se perfila para los municipios si se aprueba y aplica esta política tal como está formulada, es sombrío, pues restringe su papel como actores sociales, políticos y desarrollo; pero además, porque la propuesta tiende a recentralizar los recursos y la toma de decisiones.

En ese sentido, tanto la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo, la Asociación de Municipios de Nicaragua, AMUNIC, y la sociedad civil en general tienen una tarea importante, pues la política no puede ser aprobada en los términos actuales.

Legitimidad y comunicación:

El tema de la legitimidad y la comunicación es uno de los cuestionamientos más sentidos en la relación entre Gobierno central, especialmente el Ejecutivo y los gobiernos locales. Existe una opinión generalizada en relación a que el Ejecutivo y su aparato de gobierno se han negado reiteradamente a reconocer la legalidad y legitimidad de los gobiernos municipales.

Las autoridades municipales consideran que no hay una orientación municipalista o una intención de fortalecer el municipalismo a través de la descentralización y citan como prueba de ello la resistencia del Ejecutivo a reunirse y consultar con los alcaldes; la resistencia a descentralizar los procesos de toma de decisiones y los recursos hacia las municipalidades; y la ausencia de un verdadero programa para fortalecer a las municipalidades.

Las estructuras intermedias, departamentales, no han servido como mecanismos o instancias de comunicación política entre el ejecutivo y los gobiernos municipales. Muy por el contrario, se han constituido en instancias de poder paralelas. Esto hace aparecer al gobierno central en oposición a los gobiernos municipales y dificulta las acciones de coordinación interinstitucionales a nivel local.

Estructuras intermedias:

Las asociaciones de alcaldes han cobrado importancia porque no hay otro tipo de instancias que provean de una visión departamental o regional de los problemas y procesos locales. Sin embargo, el nivel estrictamente municipal restringe la visión de los mismos.

Los Comités de Desarrollo Departamentales son una buena alternativa para superar esta dificultad, pero en muchos lugares no han podido constituirse por diferentes razones, entre ellas: el predominio de intereses políticos y partidarios, la lentitud de los procesos locales y la falta de credibilidad en este tipo de instancias. Con respecto a este último punto, la mayoría de las autoridades locales considera que los CDD se han propuesto como estructuras de poder paralelas, para reforzar el nivel de control del Ejecutivo y el aparato de gobierno sobre las instancias municipales.

Regiones autónomas:

En las Regiones Autónomas la discusión del tema inició hace relativamente poco tiempo. La falta de reglamentación del estatuto de la autonomía convierte a las regiones en dependientes política y administrativamente del gobierno central y sus políticas.

Pero además, introduce un nivel más amplio de complejidad en las relaciones, pues los gobiernos municipales del Atlántico tienen que enfrentarse con los gobiernos regionales y el gobierno central en la pelea por la toma de decisiones y la obtención de los recursos.

Por razones históricas, el tipo de estructura existente tiene más arraigo en el Pacífico que en las regiones y ello representa un problema de primer orden sobre todo a nivel municipal pues la Ley de Autonomía reconoce la autoridad de las comunidades indígenas, obligando a los gobiernos municipales a concertar con gobiernos paralelos.

Importancia de la participación:

Hay una coincidencia generalizada de la importancia y necesidad de la participación ciudadana en los procesos vinculados a la descentralización.

A nivel local, se considera que se han abierto los espacios y se ha mejorado la calidad de la participación. Sin embargo, existen algunos problemas que resolver, los cuales se relacionan principalmente con el desarrollo de los propios procesos, pues cada uno ha avanzado según las características e intereses de los actores locales involucrados.

La percepción es diferente cuando se trata de la participación en el nivel intermedio y nacional, pues no existen todavía instancias que faciliten la participación, pero sobre todo no existe voluntad política para hacerlas funcionar.

Calidad de la participación:

Las organizaciones de la sociedad civil consideran que se ha promovido un tipo de participación “funcional”, orientada a validar o legitimar las propuestas del gobierno central.

Mientras, para las autoridades municipales la participación ciudadana ha sido uno de los pilares de la gestión de gobierno, pues ha facilitado muchos de los procesos de planeación, gestión y ejecución a nivel local. En ese sentido, ellos no cuestionan mucho una participación de este tipo.

Espacios de participación:

Salvo pocas excepciones, en la mayoría de los municipios ya se han organizado los Comités de Desarrollo Municipal. También se han instalado las mesas de concertación sobre diferentes temáticas. Sin embargo, estos procesos han transcurrido de diferentes formas, dependiendo de las características de los actores en cada uno de los municipios.

En algunos casos, se ha producido de forma fluida y sin mayores tropiezos. En otros lugares, los procesos se han desarrollado de manera más lenta o más formal. Uno de los pilares fundamentales para la conformación de estas instancias y el desarrollo de estos procesos a nivel local, han sido las estructuras comunitarias y el papel desempeñado por los líderes comunales, llamados “alcalditos”. En algunos municipios se ha optado por conformar otro tipo de organización comunitaria, sin embargo, cumplen la misma función.

A nivel departamental, existen asociaciones de autoridades municipales en todo el país, con excepción de Granada. No ocurre lo mismo en el caso de los Comités de Desarrollo Departamentales, donde se han presentado mayores dificultades relacionadas con la legitimidad, representatividad, los recursos y funcionalidad de la instancia.

En algunos casos, los procesos desarrollados en torno a la constitución de esta estructura departamental está siendo impulsada o promovida por organizaciones o instituciones externas a la localidad, por ejemplo el PNUD o el Grupo Fundemos. Esto ha generado algunas resistencias y dudas en torno a la legitimidad y sostenibilidad política de la estructura.

Por otra parte, también ha generado suspicacias en tanto que muchas veces se propone como coordinadores de los CDD a representantes de instituciones del gobierno central o a los secretarios de gobierno, lo cual en la práctica subordina política y administrativamente a los gobiernos municipales elegidos por el voto popular.

Procesos de planeación estratégica:

En la mayoría de los municipios visitados se han desarrollado o están desarrollando procesos de planeación estratégica. La mayoría ellos bajo el auspicio de la cooperación europea. En todos los casos han tenido la característica de ser participativos y que comparten un mismo procedimiento:

1. Elaboración de un diagnóstico municipal por parte del equipo técnico de la alcaldía.
2. Consulta por cabildos y/o por comunidades del diagnóstico.
3. Identificación de necesidades y/o problemas.
4. Elaboración de propuesta de plan por parte del equipo técnico de la alcaldía.
5. Consulta del plan con las comunidades.
6. Gestión de los fondos necesarios para la ejecución del plan.

En diferentes casos, los procesos de consulta son apoyados o coordinados por organizaciones sociales, fundamentalmente ONGs locales.

Participación en diferentes niveles

Existe coincidencia en señalar que a nivel municipal hay una buena participación tanto de las organizaciones sociales como de la población. Sin embargo, no ocurre lo mismo en otros niveles de toma de decisiones. Esto tiene como consecuencia que se encuentran operando dos modelos distintos de participación: en la base, a nivel local, son procesos democráticos y horizontales; mientras, en los niveles intermedio y central, el modelo es formal, vertical y centralista.

La incoherencia o desfase entre un modelo y otro produce a su vez una interrupción en el flujo de la comunicación entre los diferentes niveles, en la toma de decisiones y la calidad de la participación.

5.1.2 Descentralización administrativa

Desconcentración

El proceso de descentralización que se ha operado en el gobierno central, ha sido más bien de desconcentración. Ello ha significado el traslado de competencias desde los niveles central e intermedio hacia el nivel local; pero se ha acompañado del traslado de recursos y facultades para la toma de decisiones.

Las experiencias sectoriales de descentralización se han desarrollado de forma separada y de acuerdo a la visión que cada institución tiene del proceso, de tal forma que esto no contribuye a fortalecer la gestión del gobierno a nivel local.

Coordinación y relaciones interinstitucionales

Esto, junto a los problemas de comunicación política y participación en los diferentes niveles, ha producido el funcionamiento separado de la institucionalidad del estado en los territorios; es decir que las instituciones del gobierno central y las autoridades municipales no logran coordinarse eficientemente en el terreno, duplican acciones, las ejecutan de forma paralela y/o compiten entre ellas.

Las coordinaciones solamente existen al nivel formal y las políticas no se formulan de forma coherente.

Como consecuencia se producen grandes contradicciones a nivel territorial como es el caso del MARENA, que trata de regular los recursos naturales mientras otros ministerios extienden concesiones de explotación. Otro caso es el del FISE, pues esta institución aprobó fondos para rehabilitación y mantenimiento de infraestructura en educación y salud, mientras que los ministerios respectivos no aseguraban las plazas para prestar el servicio a la población.

A nivel departamental y municipal ocurre lo mismo, pues la relación entre representaciones ministeriales y autoridades municipales es bastante formal y limitada por la escasez de recursos. En la mayoría de los casos los alcaldes afirman que ha sido una relación forzada, pues no hay voluntad ni políticas institucionales que orienten a las representaciones ministeriales para trabajar coordinadamente con las autoridades municipales.

Eficiencia administrativa

Los procesos de desconcentración administrativa operados a nivel central, además de tensionar las relaciones interinstitucionales a diferentes niveles, han producido una estructura y procedimientos burocráticos que influyen negativamente en la ejecución práctica de las acciones. Los señalamientos más fuertes en ese sentido se dirigen a:

- La existencia de una enorme distancia entre los equipos técnicos del gobierno central y los de las localidades. Esto quiere decir que no existe mayor comunicación entre ambos niveles para consultas y discusiones.
- No se consideran o toman en cuenta los ejercicios de planificación realizados a nivel municipal para el diseño de planes departamentales o nacionales y en consecuencia, para la asignación de recursos.
- Los procesos de diseño, formulación y ejecución de programas y proyectos desde el nivel central responden más a agendas diseñadas por la cooperación y a intereses de la “gerencia institucional” del gobierno central, que a las necesidades reales de las localidades.
- Mientras tanto, el procedimiento para la aprobación de proyectos formulados desde las localidades es lento, excesivamente normado y supervisado desde el nivel central y condicionado al cumplimiento de requisitos técnicos que no siempre se corresponden con la capacidad institucional de las alcaldías.

- Ejemplos de los dos casos anteriores son: el FISE y el IDR, dos de las instituciones con mayores recursos y actividad en los municipios.
- Los técnicos y funcionarios de las instituciones gubernamentales del nivel central y departamental por estar ubicados fuera de las alcaldías y tener un nivel de contacto bastante bajo con ellas tienden a duplicar los esfuerzos en el trabajo, se duplican los gastos y asumen una actitud de competencia más que de coordinación y colaboración.

Transferencia de funciones

Todo el proceso operado hasta ahora ha significado la transferencia de nuevas competencias y funciones a las autoridades municipales, sin embargo esto no se ha acompañado con los recursos necesarios. Pero además, sin contar con una estrategia y un plan de desconcentración acordes a las capacidades y el fortalecimiento de las alcaldías.

Si bien algunas de las competencias establecidas en la Ley de Municipios ya las habían asumido las autoridades municipales, el traslado de nuevas competencias sin apoyo institucional y nuevos recursos las ha colocado en situación desventajosa, primero porque deben comenzar a lidiar con algunos problemas para los cuales no están preparadas técnica ni administrativamente; segundo porque la ley, las normas y procedimientos institucionales no están completamente definidos en algunos temas, provocando confusión en cuanto a las responsabilidades institucionales.

Así, una de las consecuencias más graves de la desconcentración del gobierno central es que ha trasladado responsabilidades y funciones al nivel local, en un proceso casi de desentendimiento y colocando a las alcaldías como el “colchón” de soporte de las demandas ciudadanas frente al Estado.

Los casos más sentidos son los de la educación y la salud, pues los ciudadanos reclaman a la autoridad estatal más cercana - las alcaldías -, por un servicio sobre el cual no deciden y no son capaces de brindar. Otros dos casos son: el del transporte, donde se ha desarrollado un proceso que traslada la responsabilidad del control a las alcaldías para el caso del servicio de buses y taxis, pero no en otro tipo de transportes que podrían generar mayores ingresos a las municipalidades; y el caso de ciertas actividades como la pesca, pues se les ha trasladado la responsabilidad de controlar la pesca artesanal y no la industrial.

Fortalecimiento de capacidades

Todas las fuentes entrevistadas coincidieron en expresar que el proceso de descentralización que se ha operado hasta ahora no ha apuntado a fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales. Perciben mucho escepticismo y falta de confianza de parte de los funcionarios del gobierno central en la capacidad de las alcaldías y su fortalecimiento.

Muchos de los programas y proyectos son controlados centralizadamente, no contemplan el traslado de capacidades técnicas y recursos humanos a las localidades para reforzar a los gobiernos municipales, ocasionando problemas que se manifiestan en:

- La falta de comunicación y coordinación entre equipos técnicos sectoriales y municipales.
- Diferencias en el enfoque para la formulación y ejecución de programas y proyectos.
- Encarecimiento del proceso y los recursos.
- Permanente debilidad de las alcaldías, pues el recurso humano no permanece en la localidad.

Aunque existen municipalidades con diferentes niveles de capacidad institucional, no se han definido estrategias de fortalecimiento institucional a las municipalidades, pero además las acciones que se han emprendido en ese sentido – como el programa de graduación del FISE – tienen la tendencia a reforzar las capacidades de las alcaldías más fuertes y no incluyen a las alcaldías más débiles.

Disponibilidad de recursos

Este es uno de los aspectos más cuestionados por las autoridades municipales y las organizaciones sociales de nivel local, respecto a la descentralización. La primera gran demanda se refiere a equiparar la transferencia de competencias con la de recursos.

En este momento, los presupuestos municipales tienen cuatro fuentes financieras principales:

1. Las transferencias directas del gobierno central.
2. Transferencias indirectas a través de otras instituciones (FISE, INIFOM).
3. Fondos de cooperación: provenientes de programas y/o proyectos de la cooperación establecida dentro del país y de hermanamientos entre municipalidades.
4. La recaudación de impuestos a nivel local.

Las fuentes más importantes o las que cubren la mayor proporción de los presupuestos municipales son las transferencias directas y los fondos de cooperación, de tal manera que su disponibilidad depende de: la voluntad política del gobierno central y la cooperación de orientar fondos a las municipalidades, y la capacidad de negociación de las mismas municipalidades para obtener los montos adecuados.

Las transferencias indirectas también implican montos importantes, pero tienen poco impacto en el municipio pues generalmente responden a menús de proyectos preestablecidos desde el gobierno central.

Finalmente, la recaudación de impuestos no constituye una fuente importante a pesar de los esfuerzos que las municipalidades han desarrollado. Las valoraciones coinciden en señalar que la falta de pago de impuestos por parte de los pobladores se relaciona directamente con la crisis económica del país.

5.1.3 Descentralización fiscal

Transferencias gubernamentales a localidades

Después de la descentralización del poder político para la toma de decisiones, la segunda demanda más fuerte de las localidades es el incremento de las transferencias en recursos desde el gobierno central. Sin embargo, esto no se refiere únicamente a los montos de los fondos transferidos, sino también a la capacidad de los gobiernos locales de tomar decisiones en relación al destino y ejecución de tales fondos.

Así una de sus más grandes reivindicaciones es la aprobación de una ley de transferencias que dote de recursos suficientes a los municipios y que separe este tema de los intereses partidarios y políticos en los otros poderes del estado, especialmente entre el ejecutivo y el legislativo.

En relación con este tema, las localidades, además de cuestionar los montos que reciben, critican la intermediación que algunas instituciones hacen de estos fondos. Ello se expresa en la existencia de procedimientos excesivamente burocráticos, una fuerte condicionalidad, falta de transparencia y encarecimiento en la aprobación y ejecución de las transferencias.

Por parte del gobierno central y especialmente las instituciones intermediarias, los argumentos esgrimidos para no incrementar el monto de las transferencias son:

- Que el gobierno central carece de los fondos suficientes para incrementar las transferencias.
- Que el porcentaje de transferencias reclamado por los alcaldes se cumple si se consideran las transferencias directas y las que son realizadas a través de las instituciones.
- Que en muchas alcaldías no existe capacidad técnica y administrativa suficiente para recibir y ejecutar los fondos.

Las alcaldías, mientras tanto responden los argumentos:

- Es posible reorganizar el presupuesto de la república en función de incrementar las transferencias a las alcaldías.
- Las transferencias indirectas efectuadas a través de instituciones intermediarias no son efectivas en tanto una buena parte de los fondos se queda en el camino del recorrido burocrático.
- La falta de capacidad de las municipalidades para ejecutar las transferencias se debe precisamente a que no cuentan con recursos suficientes para contratar técnicos capaces.

Transferencias a través del FISE

Esta institución es una de las más criticadas por las localidades. Si bien algunos alcaldes reconocen su importancia así como el hecho de que han ocurrido cambios en el funcionamiento de la institución; existen otros alcaldes que la critican fuertemente, no solamente por su rol, sino también por el sistema que ha establecido para las transferencias a las alcaldías.

Este nuevo sistema establece categorías para la transferencia de fondos de acuerdo a la capacidad administrativa y de ejecución de cada alcaldía. Estas capacidades se miden a través de un sistema de puntuación y dependiendo de eso, así se transfiere una cantidad de fondos para proyectos. Las principales críticas a este sistema son:

- Beneficia únicamente a las alcaldías que ya tienen capacidades instaladas como en el caso de las cabeceras departamentales, pues evidentemente ellas son las que tienen suficiente personal. Por lo tanto, reciben la más alta puntuación y los montos más altos de transferencias.
- Las alcaldías más pequeñas, con pocos recursos humanos y con menor preparación, obtienen puntajes más bajos y en consecuencia reciben los montos más bajos en transferencias.
- Esta diferenciación no contribuye al fortalecimiento y equiparamiento de las capacidades institucionales de las alcaldías. Más bien, tiene un efecto contrario, pues refuerza la debilidad y pobreza de las alcaldías pequeñas.
- Los fondos aprobados no pueden ser utilizados para gastos administrativos y de seguimiento a la ejecución del proyecto, de tal forma que esta responsabilidad recae sobre la alcaldía receptora quien debe obtener esos fondos de otras fuentes.
- Los fondos transferidos están amarrados a un menú de proyectos preestablecido por el FISE, que no corresponden necesariamente con los planes de desarrollo de las municipalidades, con las necesidades de los pobladores y/o con la capacidad de otras instituciones de completar el servicio (por ejemplo: construcción y mantenimiento de infraestructura de centros de salud y escuelas vs. la capacidad de los respectivos ministerios para asegurar el servicio a la población).

Transferencias a través del INIFOM

El INIFOM es más criticado en cuanto a su rol como instancia de fomento municipal que con respecto a las transferencias mismas. En este caso, las localidades cuestionan la falta de beligerancia para constituirse en una verdadera institución de fomento de las municipalidades, que no vele por los intereses de los municipios.

De acuerdo con algunos entrevistados, esto se debe a que jerárquicamente el Instituto tiene menos poder que otros ministerios. Pero además, se encuentra marginado de las instancias del gobierno central que toman decisiones trascendentales para las municipalidades, especialmente el Ejecutivo.

Consideran también que no ha jugado un papel beligerante en el fortalecimiento de las municipalidades y en la defensa de intereses estratégicos como la ley de las transferencias y el diseño de la misma política de descentralización.

Transferencias a través del IDR

Esta es otra de las instituciones más criticadas en las localidades, tanto por las autoridades municipales como por las organizaciones. Todos coinciden en señalar que es una de las instituciones del gobierno central que maneja cantidades importantes de fondos para ser ejecutados a nivel local.

Sin embargo, igual que en el caso del FISE estos fondos son empleados en un menú de proyectos preestablecido a nivel central, no toma en cuenta a las municipalidades para la ejecución de los proyectos y todo el proceso – desde el diseño hasta la evaluación de la ejecución -, se realiza sin establecer ningún tipo de vínculos con las autoridades municipales.

Transferencias de otras instituciones del gobierno central

Las localidades reciben muy pocas transferencias a través de otras instituciones del gobierno central. En muchos casos las alcaldías tienen que proveer y facilitar condiciones para que las delegaciones ministeriales puedan realizar su trabajo en los municipios; esto es especialmente cierto en el caso del MINSA y el MECD.

Recaudación de impuestos en localidades

Este tema es fuente de debate cuando se aborda el problema de los fondos y los presupuestos para las municipalidades. Desde el punto de vista del gobierno central, los presupuestos municipales deberían descansar en la capacidad de la alcaldía de recaudar los impuestos que les corresponden entre los ciudadanos. Así, la baja recaudación que actualmente presentan las localidades está relacionada con dos situaciones:

- una cultura de no pago de la ciudadanía.
- la poca beligerancia de las alcaldías para recaudar.

Mientras tanto, desde el punto de vista de las autoridades locales, esto se debe a otros factores:

- Reconocen una cultura de no pago de parte de la ciudadanía.
- Pero atribuyen esto más bien a la crisis económica que afecta al país.
- Por otra parte, aceptan que existe poca beligerancia de las alcaldías para recaudar.
- Pero consideran que en ello incide la falta de claridad e instrumentos jurídicos que las alcaldías tienen para revertir esta situación.

De ahí que una de sus más grandes demandas está relacionada con la aprobación de una ley de solvencia municipal, la reforma tributaria y la ley de transferencias.

5.1.4 Descentralización económica

Privatización de servicios públicos

Este tema las localidades lo relacionan más con el desarrollo local que con la descentralización, aunque reconocen sus vínculos. Los aspectos más críticos en este sentido se relacionan con la falta de claridad que existe en la ley para regular y delimitar responsabilidades en la prestación de los servicios de agua potable y energía eléctrica.

Por otra parte, en algunos lugares la privatización de cierto tipo de bienes y servicios ha trastocado el diseño de los planes estratégicos municipales y departamentales, tal es el caso de Jinotega y el conflicto por la privatización de las fuentes de energía y el lago de Apanás.

5.2 Experiencias sectoriales

5.2.1 El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

En el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el proceso de descentralización se ha operado de acuerdo al marco jurídico establecido por la Ley 290 o de Organización del Poder Ejecutivo.

Eso conllevó a descentralizar tanto a la Dirección General de Ingresos como a la Dirección General de Aduanas, convirtiéndolas en entes autónomos descentralizados, pero subordinados jerárquicamente al MHCP. El objetivo era

agilizar los procesos operativos de ambas instituciones, sobre todo en el caso de la DGI como recaudadora de impuestos. Ambas tienen su propia ley.

Por otra parte, el Ministerio tiene funcionando un sistema automatizado, el SIGFA, a través del cual se recoge información administrativa y financiera del aparato central de gobierno. En este momento se está trabajando en incorporar al sistema al INIFOM y el Ministerio de Salud.

Sin embargo, todas las instituciones denominadas “descentralizadas” y los llamados entes reguladores no están interconectadas al sistema todavía, sus operaciones se realizan de una forma manual; es decir, que ellos envían la documentación al MHCP y el área de contabilidad introduce esos datos en el sistema.

5.2.2 El Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD)

Probablemente esta es una de las experiencias sectoriales más avanzadas en el proceso de descentralización. Se inscribe en el marco de la reforma de la educación y se inició tempranamente, en 1993, con el impulso de un modelo de autonomía escolar.

Se pueden identificar dos etapas dentro del proceso. La primera de ellas, desde sus inicios en 1993 hasta el 2002, se orientó al diseño y creación de un modelo descentralizado de educación, y tuvo entre sus principales acciones la formulación de una Política Nacional de Educación y una Ley de Participación Educativa con su reglamento.

Sin embargo, esta primera etapa generó muchas críticas entre todos los actores involucrados en la reforma de la educación, pues consideraban que ponía énfasis en los aspectos administrativos y de recursos, trasladando la responsabilidad de conseguir fondos adicionales para los procesos educativos a nivel local en detrimento de los aspectos académicos.

Algunas de las críticas más fuertes se refieren a que la descentralización no ha tocado los aspectos sustantivos de la educación como el cambio de los currículos escolares, así como un cambio en la visión y percepción de los funcionarios intermedios y locales; y la transformación que sufrieron los directores y docentes en las escuelas a raíz del establecimiento de la autonomía escolar, pues los colocaron en el papel de gestores de fondos para el funcionamiento de las escuelas, distrayéndolos de su función principal que es eminentemente pedagógica.

Durante la segunda etapa en la descentralización de la educación se hizo una revisión y se decidió avanzar el proceso particularmente sobre estos aspectos, trasladando la toma de decisiones al nivel local. El objetivo que se persigue en

esta nueva etapa es armonizar las tres tareas fundamentales del sistema educativos, a saber: el rol rector del ministerio; eficiencia, eficacia y equidad en la prestación de los servicios; y asegurar el financiamiento de los servicios. En ese sentido, las principales acciones están orientadas a:

- La descentralización de los currículos escolares para primaria y secundaria, de tal forma que se puedan hacer adaptaciones locales dependiendo de las realidades de las comunidades y de las escuelas.
- Mejorar los indicadores académicos, sobre todo en los niveles de educación primaria.
- Ampliar y mejorar la participación de los diferentes actores de la sociedad – maestros, alumnos, padres de familia, otras organizaciones -, en la toma de decisiones de los procesos educativos, especialmente a nivel local.
- Reorganizar la organización de las instancias educativas a todos los niveles, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Participación Educativa y su reglamento.
- Reorganización del aparato administrativo a fin de asegurar el uso eficaz y eficiente de los recursos.

La reorientación del proceso de descentralización en esta nueva etapa poniendo el énfasis en los aspectos académicos, es sumamente complejo y demanda establecer prioridades en la agenda de tareas, pues todavía hay una enorme escasez de recursos que impiden asegurar el mínimo de condiciones para el funcionamiento de una escuela. Sin embargo, la dirección del MECD ha comenzado la implementación de un pilotaje en los municipios de Carazo y Managua para evaluar el impacto de los cambios.

De acuerdo con esta experiencia piloto, la descentralización se ejercerá a través de dos niveles: el local y el municipal; y dos ámbitos: uno institucional y otro participativo.

Niveles/Ambitos	Institucional	Participativo
2do. nivel	Delegación Municipal de Educación	Consejo Educativo Municipal
1er. nivel	Centros autónomos	Consejo Directivo Escolar

Los objetivos definidos para la prueba piloto son:

- Crear capacidades locales para absorber las nuevas reformas y transformaciones del sistema educativo.
- Brindar un mejor servicio a los centros escolares y a los docentes.
- Mejorar la calidad de la información para tomar decisiones.
- Promover calidad en la participación educativa (Consejos Directivos Escolares y Consejos Educativos Municipales).
- Maximizar recursos escasos.

Para ello se ha establecido un nuevo modelo que cuenta entre sus principales elementos:

- Separación entre los roles académico y administrativo.
- Asesoría pedagógica.
- Implementación de planes de desarrollo escolar.
- Capacitación docente.
- Administración de presupuestos.
- Manejo de sistemas de información.
- Calidad en la participación educativa.
- Evaluación de desempeño.

La implementación del pilotaje ha conducido a decidir la eliminación de las delegaciones departamentales en el caso de Carazo, y las de distrito en el caso de Managua; así como el fortalecimiento de las delegaciones municipales. Esta reorganización parte de una nueva concepción donde la responsabilidad del delegado es responder sobre los asuntos académicos no solamente al interior de la escuela, sino tratar de mejorarlos estableciendo vínculos e involucrando a otros actores y agentes sociales a nivel local.

Eso significa que debería procurarse una mejor coordinación interinstitucional a todos los niveles para tomar decisiones en función de racionalizar los recursos y mejorar los procesos, especialmente en el caso de las autoridades municipales y el FISE.

Esto también ha significado la reubicación del personal en las delegaciones municipales con el propósito de fortalecerlas mejorando los proyectos de desarrollo escolar y realizando autoevaluaciones de centros. A nivel central también ha significado reorganizar algunas áreas para tender de manera más ágil y eficiente las necesidades de este nuevo modelo; en ese sentido, el primer paso ha sido fortalecer los procesos de planificación, políticas y los sistemas de evaluación de las políticas educativas, a fin de medir el impacto de los esfuerzos y hacer reajustes a tiempo.

Las autoridades del MECD consideran que este proceso puede ser generalizado en los próximos cuatro años, considerando la disponibilidad actual de recursos, las condiciones materiales en que se encuentran las delegaciones municipales y el impacto que se logre en esta primera experiencia. De acuerdo a los planes elaborados, después del pilotaje en Managua y Carazo siguen Matagalpa y Jinotega, luego la zona norte con Nueva Segovia, Estelí, Madriz, después el centro del país, más adelante Masaya, Granada y el resto de las zonas urbanas del Pacífico, para finalizar con León y Chinandega.

5.2.3 El Ministerio de Salud (MINSa)

Al igual que en el caso de la educación, el proceso de descentralización del Ministerio de Salud, se inscribe en el Programa de Modernización del Sector Salud y el Programa de Reforma y Modernización del Estado.

El modelo descentralizado se propone “implantar un proceso de programación y presupuestación por programas basado en la demanda y dentro de un marco de gestión y ejecución operativa para todas las unidades descentralizadas que permita maximizar resultados en salud”²⁴.

En este esquema, el MINSa Central tendrá responsabilidad sobre la planificación, programación, presupuestación y asignación de recursos, además del monitoreo y evaluación de los presupuestos. Mientras que las unidades de salud se harán cargo del uso de los recursos, pero de acuerdo a las directrices y normas establecidas en el nivel central.

Para la implementación de este modelo descentralización se ha diseñado un conjunto de acciones compartidas entre el MINSa, el MHCP y otras entidades públicas. Pero, al igual que en el sector educación, la experiencia se encuentra a nivel de pilotaje en seis Sistemas Integrales Locales de Atención en Salud (SILAIS) y seis hospitales, los cuales fueron seleccionados a partir de su nivel de desarrollo institucional.

El marco conceptual que orienta la descentralización concibe a ésta como una estrategia para lograr mayor eficiencia y eficacia en la gestión pública. Sin embargo, se valora que a pesar de los esfuerzos realizados no se han obtenido los resultados esperados, a causa de una falta de mayor precisión en los roles, competencias y atribuciones de los diversos entes de la estructura descentralizada.

De ahí que en las próximas etapas se espera redefinir los procesos, funciones y tareas sustantivas y de apoyo a nivel organizativo para acercar a los servicios con los usuarios, pero incorporando a otros actores a la gestión pública.

También se espera redimensionar el campo de acción, funciones y responsabilidades del MINSa redefiniendo su papel como rector normador, proveedor de servicios y financiador. El mecanismo para operar este cambio es la separación de funciones y el establecimiento de un nuevo sistema de relaciones entre el nivel central y las unidades descentralizadas.

En resumen, la descentralización es concebida como un proceso en el cual se transfieren responsabilidades, competencias, recursos, poder de decisión y capacidad institucional desde el nivel central hacia las unidades descentralizadas.

²⁴ Ministerio de Salud. Descentralización del Ministerio de Salud. Marzo, 2003. P

El proceso se ha concebido en cuatro etapas; la primera de ellas denominada “descentralización por servicios” culmina en el año 2004 y se propone trasladar las competencias y recursos desde el nivel central hacia los SILAIS y hospitales seleccionados en el pilotaje. La segunda etapa consistiría en avanzar este traslado hasta los centros y puestos de salud, en el nivel más local de los mismos territorios seleccionados.

La tercera etapa consiste en la generalización de la experiencia en el resto del país y la cuarta etapa implicaría la devolución de los recursos, competencias y toma de decisiones en cuanto a oferta pública de servicios de salud a los gobiernos municipales, un proceso que se ha denominado “descentralización territorial”. Esta última etapa supone un cambio sustantivo en las formas de administración del gobierno y el marco legal, especialmente lo que atañe a la Ley de Municipios.

Las estrategias que se definieron para la primera etapa de la descentralización son, entre otras:

- Respalda el proceso de descentralización incorporando en el anteproyecto de Ley General de Salud, y su Reglamento, las disposiciones necesarias para este propósito.
- Ejecutar una descentralización financiera con el apoyo del MHCP y a través del diseño de un sistema integrado de programación y presupuestación que relacione a las diferentes áreas del MINSA.
- Fortalecer la gestión financiera y administrativa del nivel central y las unidades descentralizadas seleccionadas para el pilotaje.
- Reorganizar la División General de Auditoría Interna.
- Diseñar un sistema de administración financiera descentralizado.
- Empoderamiento acerca de los modelos de descentralización en salud mediante procesos de capacitación dirigidos a autoridades centrales, SILAIS y proveedores de servicios de salud.
- Desarrollar una nueva cultura “descentralista” en todos los niveles.
- Separar competencias para las funciones de rectoría, formación y regulación en la compra de servicios y financiación.
- Diseño y promoción de un modelo integral y gradual de descentralización con participación y autonomía de las entidades proveedoras de servicio.

5.3 Descentralización y políticas públicas

En este apartado se hace una descripción de las estrategias y políticas públicas en proceso de despliegue y que por su vínculo con la descentralización, son relevantes para este diagnóstico. Se parte de los lineamientos y ejes temáticos de la Visión de Nación y la Política de Participación Ciudadana, para revisar la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza

(ERCERP), la Estrategia Nacional de Desarrollo (END), el Proyecto de Apoyo y Seguimiento a la ERCERP (PASE) y la coherencia de éstas en relación a la PNDEL y la participación ciudadana.

5.3.1. Descripción de las políticas públicas

- **Visión de Nación y Política de Participación Ciudadana**

El Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES), instalado en 1999, aprobó en octubre del 2001 el documento de Visión de Nación elaborado junto con el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES) a través de un proceso consultivo. El documento identifica cinco grandes ejes temáticos de acción, sobre los cuales se debería realizar un proceso de concertación entre el Estado y la sociedad, para construir la Agenda de Nación. Los ejes son:

1. Gobernabilidad democrática y participación ciudadana
2. Modernización del Estado y descentralización
3. Producción y medio ambiente
4. Erradicación de la pobreza y equidad social
5. Estado de Derecho, administración de justicia y marco jurídico adecuado

El documento propone mecanismos para concertar la Agenda de Nación, que serían la síntesis de diferentes formas participativas ya existentes y que serían las bases de un sistema de Participación Ciudadana que debería desarrollarse a partir del 2002, con la nueva administración surgida de las elecciones. El antecedente de estos mecanismos se encuentra en los objetivos y lineamientos establecidos en la Política Nacional de Participación Ciudadana, aprobada en enero del 2001. Posteriormente un grupo promotor introdujo una iniciativa de Ley de Participación Ciudadana en junio del 2001, que aún espera aprobación por la Asamblea Nacional.

- **Política y Ley de PC**

La Política de Participación Ciudadana (PPC) se establece con el fin de fortalecer la democracia debido a la tendencia de la tradición centralista enraizada en el Estado y que no ha sido eliminada de los distintos niveles de la administración pública. Señala que tanto el centralismo en la formulación y ejecución de políticas públicas y la escasa participación ciudadana en la construcción de las mismas, son obstáculos centrales para superar dichas tendencias. La PPC se establece como marco de referencia para dar coherencia a todas las iniciativas ya en marcha, crear mayores espacios de interacción entre la administración pública y la ciudadanía, para fortalecer la ética y transparencia de los servidores públicos y una ciudadanía activa.

Apunta que la participación ciudadana en la gestión pública implica la relación con diferentes áreas temáticas vinculadas con: 1) la democracia, 2) la descentralización, 3) las políticas sociales y su implementación 4) la modernización de la gestión pública.

En lo que concierne a la descentralización, “concebida como la transferencia de funciones, recursos y autoridad de los entes centrales a los entes autónomos, a los municipios o a la sociedad civil organizada, se pretende involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones sobre diferentes aspectos de interés general, incluyendo la institucionalidad de la Administración del Estado, en el marco del proceso de descentralización”.

En el caso de las políticas sociales y la superación de la pobreza, permitirá focalizar mejor los recursos destinados a la inversión social, fortalecerá las capacidades del sector público para conocer las demandas de la ciudadanía, y las capacidades de la sociedad, para hacer posible el consenso sobre acciones y estrategias a través del diálogo y foros de consulta. Por último, se concibe a la política como un factor de modernización de la gestión pública, para transitar “de una cultura de súbditos hacia una cultura de ciudadanos titulares de derecho. De acuerdo con lo anterior la PPC fomentará:

- El involucramiento de la sociedad civil, de forma individual o colectiva en las tareas emprendidas por el gobierno y dirigidas al desarrollo económico y social de la nación.
- El reconocimiento de las diferentes expresiones organizadas de la sociedad civil en los procesos de diseño, formulación, ejecución y control de programas y proyectos de desarrollo
- Desarrollar las capacidades de los ciudadanos en la administración pública a través de la construcción de una ciudadanía activa.
- La participación de la ciudadanía en el proceso de descentralización de los mecanismos gubernamentales o de organizaciones conexas o de los recursos.

Los objetivos de la Política establecen la necesidad de adecuar la estructura, organización y funcionamiento de las instituciones públicas en los niveles Nacional, Regional Autónomo, Departamental y Municipal, creando los mecanismos necesarios para facilitar la participación ciudadana en los asuntos públicos y la gestión estatal. Sus principios establecen la universalidad, pluralidad, equidad, eficiencia y eficacia, transparencia e institucionalidad del acceso a la participación. Define los siguientes lineamientos:

- a) Creación de instancia coordinadora de la participación ciudadana,
- b) Desarrollo institucional para la PC
- c) Promoción de la participación ciudadana
- d) Transversalidad de la PPC en las políticas públicas
- e) Fortalecimiento de las formas de organización de la sociedad civil
- f) Monitoreo y evaluación de la PPC

El Poder Ejecutivo nombrará la instancia coordinadora de la PC y la conformación de un Consejo Nacional de Participación Ciudadana.

Derecho a la información pública

Asimismo, deberá garantizar “el pleno ejercicio del derecho a la información entendido como aquél que toda persona tiene de conformidad con el principio de publicidad de los actos de gobierno; a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la administración central, descentralizada, de entes autónomos, empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el gobierno tenga participación”. El poder ejecutivo determinará los medios y frecuencia para la información de la gestión de gobierno a la población.

El proyecto de Ley de Participación Ciudadana, de su lado, establece por primera vez en el ámbito jurídico nicaragüense una definición de PC: “...es el proceso de involucramiento de actores y actoras sociales en forma individual y colectiva, con la finalidad de incidir y participar en la toma de decisiones y gestión de políticas públicas en todos los niveles territoriales e institucionales para lograr el desarrollo humano sostenible, en corresponsabilidad con el Estado”²⁵. El proyecto de Ley establece los ámbitos de ejercicio de la PC (nacional, regional y local), así como formas y mecanismos.

- **ERCERP**

Los organismos financieros determinaron que el combate de la pobreza debía constituir una de las prioridades nacionales, por lo cual la elaboración de una estrategia contra la pobreza así como su ejecución, eran una condición indispensable para la inclusión de Nicaragua dentro de la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC). La implementación de la estrategia se debería iniciar con recursos liberados del alivio de la deuda, que estarían destinados a enfrentar las necesidades de los grupos poblacionales más pobres, al tiempo de crear condiciones nacionales que permitan superar la pobreza.²⁶

El documento final de la estrategia presentado en el 2001 trata de un conjunto de reformas económicas y sociales que aborda cuatro áreas: 1) crecimiento económico de base ancha (centrado en alta generación de empleos y énfasis en desarrollo rural), 2) inversión en capital humano de los pobres, 3) fortalecimiento sistemas de protección social y 4) fortalecimiento de gobernabilidad y desarrollo institucional.

²⁵ Proyecto de Ley de Participación Ciudadana. (CDC: Managua, 2001)

²⁶ Gobierno de Nicaragua. ERCERP, (Setec: Managua, Junio 2001)

Los principios ético-estratégicos de la estrategia son la modernización, eficiencia y eficacia del Estado; la equidad, transparencia y rendición de cuentas, y la participación ciudadana. Tiene tres ejes transversales: 1) Equidad en servicios y recursos, 2) Fortalecimiento de la descentralización y 3) Reducción del deterioro ambiental.

Los primeros pasos para la implementación de la ERCERP se han dado en el marco del *Proyecto de Apoyo a la Implementación (PAI)* en ejecución (2001-2003). A través de sus cuatro componentes se están desarrollando acciones y procesos que sentarán bases importantes para la ejecución participativa de la Estrategia. Están en proceso: la estructuración del Sistema Nacional de Indicadores de Pobreza (SINASIP), descentralización del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), mediante Unidades Territoriales de Inversión Pública (UTIP); la configuración del modelo de Auditoría Social y el Pilotaje de Implementación Territorial (en fase intermedia).²⁷

Institucionalmente, se han establecido la SETEC y el CONPES como unidades correspondientes para coordinación, evaluación y participación social. Se ha establecido mecanismos de coordinación con ministerios de línea y desarrollado un esquema de comunicación con los municipios beneficiarios. El pilotaje de la implementación, tiene como eje de acción la elaboración de Planes de Trabajo Integral (PTI), con metodología de planificación municipal, que tiene como referentes principales, los objetivos, metas e indicadores de la ERCERP.

- **PASE**

Dado que la implementación de la ERCERP es un proceso complejo, no sólo por la cantidad de instituciones, territorios, mecanismos y actores que involucra, sino porque además requiere de voluntad política institucional y de participación de la ciudadanía, se diseñó a fines del 2002 un *Proyecto de Apoyo al Seguimiento y Evaluación de la ERCERP (PASE)*, con el fin de articular todas las instituciones involucradas en la estrategia, enmarcado en la política de descentralización y desarrollo local. El PASE se formuló tras una consulta que puso en evidencia las necesidades que habría que cubrir para implementar la ERCERP:

- Necesidad de imagen-objetivo y Plan de País
- Funcionamiento sistémico de las instituciones del Estado
- Eficiente articulación territorial del mismo
- Concertación gobierno-sociedad y mecanismos de coordinación/interlocución entre Estado, actores y territorios.

²⁷ PNUD/SETEC, Sistema de Coordinación para la Implementación, Monitoreo, Seguimiento y Evaluación Participativa de la Estrategia de Crecimiento Económico y de Reducción de la Pobreza (PASE). Informe Final. Myrna Moncada, Consultora. (Managua: Agosto 2002).

El esquema propuesto por el PASE fue consensuado entre las instituciones directamente involucradas en la implementación y seguimiento de la ERCERP (SETEC, CSD, CONADES, INIFOM).

Según el documento, el PASE orienta gran parte de sus acciones y recursos hacia los departamentos y regiones, “puesto que este es el nivel político administrativo con el menor desarrollo de capacidades de articulación y coordinación. Su rol como instancia estratégica intermedia entre lo nacional y lo local, es clave para desarrollar las capacidades territoriales, que se necesitará para implementar la ERCERP”.²⁸ Apunta que las Comisiones Departamentales y Regionales de Descentralización y Desarrollo (CDDEL y CRDEL) o Gabinetes Departamentales, son las instancias propuestas por la PNDEL, que serán aprovechadas para la gestión de la estrategia de pobreza, en los niveles territoriales. Las secretarías técnicas de ambas instancias serían las unidades donde se operativizarían las acciones de seguimiento y donde convergería la información proveniente de la evaluación institucional y social.

Las instancias de participación ciudadana para la gestión municipal, los Comités de Desarrollo Municipal (CDM), son considerados espacios idóneos para la implementación y seguimiento la ERCERP en los municipios.

Indica que la estrategia de intervención territorial, se definirá en una segunda fase y tendrá en cuenta los resultados de la consulta de la Política Nacional de Descentralización, la estrategia de instalación de las unidades territoriales de inversión pública y el diagnóstico de capacidades municipales del INIFOM.

- **PNDEL**

La Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PNDEL) cuyo segundo borrador fue sometido a consulta en el 2002, estando pendiente su aprobación definitiva en el 2003, quedó definida como un eje *transversal* para la ERCERP. De acuerdo con lo anterior, el proceso descentralización en Nicaragua “ha evolucionado hacia un enfoque más pragmático, por resultados económicos y sociales que debe contribuir a alcanzar”,²⁹ por lo cual requiere de una concertación para orientar la política al desarrollo local.

El objetivo de la PNDEL es dotar a las instituciones del Estado de un instrumento que norme y regule los planes y programas de desconcentración y descentralización orientados a la promoción del desarrollo local, “con una perspectiva de largo plazo, que garantice un proceso gradual, selectivo e incremental, coherente en materia política, fiscal y administrativa”. La política no hace referencia explícita a metas e indicadores puesto que “ellos son los mismos definidos claramente en la ERCERP” y en este sentido, queda definida como una política de apoyo a los objetivos de la estrategia.

²⁸ Ibid. Pág. Pág. 15

²⁹ Versión pública inserta en separata en los diarios. Managua, Abril 2002.

La PNDEL le otorga un rol estratégico a la descentralización en el desarrollo local para:

- a) Reforzar las capacidades locales ante la globalización
- b) Enfrentar los retos relacionados con la competitividad y productividad del territorio
- c) Promover desarrollo económico local a través de conglomerados (clusters)
- d) Apoyar mayor responsabilidad fiscal y recaudatoria de gobiernos locales
- e) La sostenibilidad de la prestación de servicios
- f) La diversificación y adaptación de las economías locales a los mercados globales
- g) Mejorar la gobernabilidad local (aumento de eficiencia, transparencia y legitimidad de la acción municipal)

Lo anterior requiere avanzar en la descentralización política, administrativa y fiscal por un lado y fortalecer los municipios para posibilitar la creación y sostenibilidad de capacidades municipales. Apunta también que es necesario pasar de una administración tradicional, en que al Estado se le exige la solución integral de los problemas a “a formas de gestión participativa y asociativa donde los ciudadanos son sujetos de derechos y deberes y todas las instituciones aportan para superar obstáculos e impulsar el progreso”.

<p>Marco jurídico de la descentralización</p> <ul style="list-style-type: none"> • Constitución, Art. 176, 177 • Estatuto de Autonomía Regiones CA • Ley de Municipios reformada (1997) • Ley de Organización, Competencia y Procedimientos Poder Ejecutivo, que definen conceptos de desconcentración y descentralización administrativa • Decreto 44-94 y 10-98 (CERAP y CSD) • Ley Orgánica del INIFOM <p>Enfoque conceptual y prescriptivo PNDEL:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Descentralización definida como transferencia de funciones, recursos y autoridad o poder de los entes centrales a estatales, regionales, locales o sociedad civil. • Descentralización como proceso político-administrativo como condición para el desarrollo y de promoción del mismo. • Desarrollo local-integral (regional/municipal), sostenible y endógeno, por lo que debe incrementar: • Participación social y política de ciudadanos • Democracia representativa, gobernabilidad, desarrollo económico sostenible 	<p>Gobierno municipal como facilitador y promotor del desarrollo local integral</p> <ul style="list-style-type: none"> • Premisa de desarrollo endógeno: crecimiento de economías utilizando potencial del territorio • Alternativa a políticas asistenciales <p>Actores del desarrollo local:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Personas, empresas e instituciones que conforman capital social • Empresas y clusters • Organizaciones sector privado y asociaciones empresariales, gobierno nacional y municipal, agencias de desarrollo local y organizaciones sociedad civil <p>Áreas de actuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instituciones de desarrollo económico local • Dinamización empresarial • Mejora del entorno de negocios • Financiamiento pequeña infraestructura física • Financiamiento iniciativas de empleo
<p>Distribución de competencias en el sector público: se retoman modalidades definidas en Arto. 4 Ley 290 (Organización, competencias y procedimientos del Poder Ejecutivo):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desconcentración Administrativa y Descentralización Administrativa • Mientras se aprueba la norma legal correspondiente, la PNDEL define como: <i>Descentralización político-administrativa, a la forma de organización administrativa en la cual se confiere a través de una ley a entidades territoriales con autonomía política, administrativa y financiera, autoridad, competencias, funciones y recursos que antes eran ejercidos o administrados por entidades sectoriales . Estas entidades territoriales tienen personería jurídica pública, patrimonio propio y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.</i> 	
<p>Modalidades de prestación de los servicios públicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se definen y reconocen las siguientes modalidades de gestión: Administración directa tradicional, delegación o administración delegada, contratación, concesión, desmonopolización, cogestión, privatización, desregulación, desestatización. • Se establecen requerimientos básicos para implementar procesos de desconcentración / descentralización sectorial, para aquellas instituciones nacionales cuyo marco jurídico establece o posibilita el traslado de competencias a otras entidades, o para la implementación de nuevas modalidades de operación de servicios. 	

Ejes estratégicos centrales de la PNDEL:

- Mejorar la gestión del proceso de descentralización, el sistema de relaciones intergubernamentales, atender la viabilidad y sostenibilidad de los gobiernos regionales y locales, orientar las actuales prácticas de desconcentración – descentralización hacia un enfoque territorial del desarrollo.
- En el contexto de la ERCERP, coordinar y concertar actores públicos y privado para promoción de economía y competitividad local y regional, así como programas de reducción de pobreza, institucionalizando mecanismos de concertación territorial.
- Posibilitar y general el efectivo empoderamiento de mujeres y hombres en todos los niveles de gobierno, institucionalizando mecanismos de control social y de gestión participativa con equidad de género.
- Se establecen líneas de acción para el corto plazo (2 años) con el objetivo de impulsar el desarrollo de mejores condiciones para que municipios y regiones puedan asumir sus competencias. Para el mediano plazo (3 a 5 años) con el objetivo de evaluar y consolidar el avance de los procesos de desconcentración / descentralización y de desarrollo local sostenible.

Estrategias de apoyo a la implementación de la PNDEL

- i. De concertación política
- ii. De desarrollo institucional
- iii. De difusión, participación ciudadana y concertación social

El documento señala que existen límites políticos para la descentralización y se requiere una concertación política para darle viabilidad al proceso y en el mediano plazo la formulación de una Ley de Bases para la Descentralización, sustentándose en las lecciones aprendidas de las experiencias de desconcentración / descentralización, de la aplicación del régimen de autonomía de la Costa Atlántica, los resultados del programa de fortalecimiento municipal del INIFOM, la implementación de la ERCERP, de la política de participación ciudadana y otras conexas. La rectoría del proceso de concertación política corresponde a la Comisión de Asuntos Municipales de la AN, el CONPES y la CNDEL.

Propone institucionalizar los Comités Regionales, Departamentales y Municipales de Desarrollo (CDD, CDR, CDM).

Por otra parte, la PNDEL prefigura la END dentro de líneas de acción de corto plazo en el inciso XIX: “Definir e implementar una Estrategia Nacional de Desarrollo Local que integre a la descentralización como una de sus condiciones para lograrlo; que garantice la incorporación de la dimensión económica a la gestión pública regional y local...”

- ***Estrategia Nacional de Desarrollo***

La Estrategia Nacional de Desarrollo (END) fue formulada en diciembre del 2002³⁰ y tiene como antecedente la ERCERP, cuyo objetivo es reducir a la mitad el porcentaje de extrema pobreza para el 2015. La END tiene como propósito incrementar la producción nacional por medio de inversiones privadas, nacionales

³⁰ Gobierno de Nicaragua. Secretaría de Coordinación y Estrategia. Borrador para la discusión. Diciembre, 2002.

y extranjeras, tocándole al gobierno desarrollar las ventajas competitivas de la nación, incrementando la productividad. Se basa en tres ejes fundamentales:

1. Creación de un entorno microeconómico que aumente competitividad y productividad de las empresas
2. Creación de las bases de competitividad local mediante la organización de conglomerados de negocios enfocados en el crecimiento de aquellas actividades en las cuales los territorios tienen ventajas
3. Fortalecimiento de las bases de generación de riquezas de los territorios a través de la formación de Distritos de Desarrollo.

El documento señala que después del primer año de ERCERP el gobierno hizo un reajuste sobre los énfasis originales para: 1) confrontar restricciones macroeconómicas, 2) implementar políticas para mejorar institucionalidad judicial y electoral, 3) fortalecer el crecimiento económico a través de estrategia de producción, sostenibilidad fiscal y reorientación del programa de inversiones públicas. A partir de ello propone una END que permita garantizar objetivos de la ERCERP.

En este sentido, la END considera que la mejor estrategia para reducir la pobreza es la inversión en el desarrollo del capital humano y una política de protección social, lo que requiere:

1. Implementación de políticas macroeconómicas sólidas y consistentes
2. Instituciones judiciales legales, de control y administración modernas y democráticas
3. Entorno microeconómico que aumente productividad de empresas
4. Creación de distritos de desarrollo en territorios dinámicos
5. Enfoques de conglomerados de negocios en localidades, en vez de sectores o productos específicos
6. Programas universales claves combinados con la protección a grupos vulnerables.

En relación con la construcción del entorno microeconómico, señala que el gobierno se concentrará en tres políticas relevantes para mejorarlo y que serían las bases para la productividad y competitividad a nivel nacional y territorial:

- Acceso a mercado para la promoción de exportaciones, apertura comercial y firma de tratados de libre comercio
- Políticas de desarrollo de infraestructuras núcleo
- Política de atracción de inversión extranjera

En este sentido, gran parte de la inversión pública estaría destinada a: 1) sistema de carreteras interdepartamentales, 2) sistema de carreteras inter-regionales, 3) sistema de carreteras inter-modales, que unirían puertos, aeropuertos y países vecinos. Por otra parte se desarrollaría telefonía celular en la Costa Atlántica y ampliación de la capacidad energética.

En cuanto a la inversión extranjera propone una política institucional más simple y coherente de atracción, a través de la promulgación de una Ley de IE y la atracción de empresas específicas vinculadas al desarrollo de los conglomerados de empresas (clusters). En relación a esto, se han identificado siete conglomerados en las que Nicaragua tendría fuertes ventajas comparativas: 1) turismo, 2) carne y productos lácteos, 3) forestales y productos de madera, 4) café, 5) pesca y acuicultura, 6) textiles y vestuarios, 7) agroindustria y alimentos.

El documento sostiene que para mejorar el entorno microeconómico se requiere un cambio en políticas de gasto para reducir la pobreza. Apunta que la manera de atacar la pobreza es por medio de la generación de ingresos y empleos productivos e inversión en capital humano y que en evaluaciones recientes sobre la ERCERP se han podido constatar algunos hechos de relevancia para entender la competitividad local y por tanto para resolver problemas de pobreza y empleo en los territorios. En este sentido argumenta:

- Que los sitios habitados por pobres no son lugares para generar ingresos y empleos: zonas ecológicas degradadas o aisladas.
- Que las inversiones deberían efectuarse en territorios donde las empresas encuentren ventajas para producción
- Que las personas emigran hacia territorios más dinámicos, con capacidad de generar ingresos y empleos.
- Que focalizar recursos en municipios más pobres, con migración y en regiones sin ventajas, es por tanto una estrategia equivocada.

Tomando en cuenta lo anterior señala que las bases para la creación de riqueza en el territorio es vincular territorios, pueblos y ciudades intermedias al desarrollo productivo de las regiones: convertirlos en las expresiones poblacionales urbano-rurales del desarrollo de los conglomerados productivos (agro-ciudades, turismo-ciudades, pesca-ciudades, etc.)

Los Distritos

En esta perspectiva, desarrollar ventajas competitivas consiste en desarrollar Distritos de Desarrollo y Redes de Distritos: *“Un distrito de desarrollo es una relación socioeconómica entre una comunidad de personas y un conglomerado de negocios que existe en un espacio geográfico, el cual se organiza para construir o nutrir la competitividad de la zona, haciendo alianza por afinidades o complementariedades y definiendo propósitos comunes, tanto para el bienestar de las personas como para las negocios”*.³¹

Para el nacimiento y crecimiento de los Distritos se necesita que la comunidad comparta sistema de valores (respeto, solidaridad e innovación tecnológica) y un cuerpo de instituciones (mercado, escuelas, ong y reglas locales). En suma, una ética del trabajo + entrenamiento. Los Distritos se construirían con acuerdos de

³¹ Op. Cit. Pág. 22

largo plazo entre el gobierno central y alcaldías, sindicatos, partidos políticos y sociedad civil, en función del conglomerado y del territorio. Así mismo, el gobierno tendría que programar gastos de inversiones en infraestructura en función de los conglomerados y exige crear de manera descentralizada capacidad técnica en los distritos para la planificación estratégica en territorios.

La END apunta que se requiere la revisión de política de gasto público y de la ERCERP. Acuerdos deben apuntar a mayor efectividad de autoridades locales en la gestión del desarrollo y efectiva cooperación entre sectores público y privado. Señala que *“los gobiernos de los Distritos tienen que construirse un modelo fiscal que asegure la participación financiera de sus habitantes en las inversiones para el desarrollo; esta es la única forma en que se fortalece la democracia y se hace efectiva la participación”*.³²

Argumenta así mismo que *“el elemento más importante de la descentralización es la autonomía financiera de las obras que les competen a las localidades. Esta es la única forma de lograr la independencia real del poder central, que en muchos casos depende de relaciones políticas o de factores externos que no tienen relación con las verdaderas necesidades de las localidades. Romper este vínculo significa que las autoridades locales responden efectivamente a sus comunidades y dejan de ser premiadas o castigadas en dependencia de su lealtad a intereses que no corresponden, en general, con los de sus comunidades”*.³³

El documento señala que la END es complementaria a principios planteados en la ERCERP, pero fin de llevarla a la realidad se deben reconocer puntos nodales siguientes:

- Intervención territorial integral, sobre la base de conglomerados productivos y la protección social a grupos vulnerables.
- Desarrollo de acciones intersectoriales con el concurso de diversas instituciones con intervenciones coordinadas en el territorio.
- Implementación de un sistema de focalización único que garantice la eficiencia de la inversión pública social y productiva, evitando duplicaciones, omisiones y clientelismo.
- Participación y atención diferenciada apropiadas para que las familias, comunidades, gobierno central y municipalidades enfrenten los riesgos y crisis, según sus especificidades.
- Consenso entre actores políticos, privados y comunitarios, estableciendo alianzas y asociaciones a nivel local, regional y nacional para desarrollar competitividad en el territorio.

Reformas institucionales

³² Ibid. Pág. 24

³³ Ibidem.

Se señala que una de las fuentes del deterioro social, el estancamiento económico y la fragilidad financiera del país, es la existencia de una mentalidad de lucro de las fuerzas y élites políticas que han debilitado las instituciones, con la institucionalización de “agujeros negros” por los cuales se filtran los recursos del país: guerras intestinas, gastos de paz y reconciliación, piñatas, corrupción pública y privada, burocracia e ineficiencia del Estado y altos costos derivados de las componendas políticas.

Plantea que cerrar tales agujeros es una tarea esencial que exige repensar la naturaleza del Estado, el papel del gobierno en el desarrollo y las funciones esenciales que éste debe cumplir para asegurar la gobernabilidad, la justicia social y el crecimiento económico. Por lo tanto, propone la realización de reformas del Estado así como reorganizar las funciones del Poder Ejecutivo en función del desarrollo, la paz social y el bienestar. En ese sentido, tales reformas apuntarían a “enderezar” los rasgos institucionales que actualmente caracterizan al Estado nacional:

Rasgos disfuncionales	Efectos
a. Debilidad, ausencia de equilibrio y falta de independencia entre los Poderes del Estado. b. Control de los poderes del Estado por los partidos políticos, de estos por las cúpulas y de estas por el liderazgo personal. c. Falta de credibilidad en el sistema legal y en las instituciones particularmente en el sistema judicial. d. Debilidad institucional y normativa en el aparato del Estado.	<ul style="list-style-type: none">• Sistema de justicia percibido como ineficiente, parcial y poco transparente• Sistema electoral: parcial, arbitrario, costoso y poco fiable• Poder Legislativo: dedicado a labor partidaria en vez de legislar en el interés de la nación• El Poder Ejecutivo es visto como costoso, ineficiente, discrecional e injusto.• Percepción de que el gobierno no está cumpliendo con construir Estado nacional fortalecido, con crecimiento económico, empleo y bienestar.

Sostiene que la realización de reformas con miras a la democracia que asegure la paz social, la transparencia y el correcto manejo de la cosa pública, servir al ciudadano, garantizar la propiedad privada, establecer las reglas del juego de manera duradera y predecible, luchar contra la corrupción a través de las instituciones, permitiría cerrar los huecos por donde se escurren los recursos y resolver en el largo plazo la mayoría de los problemas de la nación.

En este sentido, el Poder Ejecutivo reorganizará sus funciones para jugar el papel de propiciador del desarrollo, la paz social y el bienestar de la población. Así mismo estima que las funciones de educación, salud, seguridad ciudadana, infraestructuras núcleos y las que implican administrar incentivos para apoyar la producción y para propiciar el crecimiento de amplios entramados de mercado, son funciones que corresponden al papel que debe jugar el Estado en los países en desarrollo.

La END sostiene la premisa que no puede haber Nación competitiva y económicamente fuerte, sin un Estado Nacional que cree las condiciones sociales y el ambiente de negocios que la hagan posible.

Apunta que una vez discutida la estrategia con la sociedad, el gobierno iniciará procesos de planificación, programación, concertación e implementación en territorios dinámicos en que se organizarán distritos y conglomerados.

5.3.2 Relación entre políticas públicas y espacios de participación

Un diagnóstico del marco legal e institucional de la participación ciudadana, para la realización de un taller nacional sobre implementación, monitoreo y evaluación de la ERCERP pone de relieve el estado de los mecanismos y espacios para la participación en el ámbito de la formulación de las políticas sintetizadas anteriormente y en el ámbito del monitoreo y seguimiento de estas políticas.

El diagnóstico presenta la situación que reflejan los textos de las leyes, decretos y políticas analizadas³⁴ y compara la relación que tienen entre sí, según el nivel de aplicación en el territorio. Apunta que hay dos modelos de participación ciudadana y por ende, dos enfoques de democracia en competencia: uno promovido por gobierno central que apuesta por mecanismos representativos que por medio de la concertación pretende lograr una mayor eficiencia del Estado. Otro que se construye en el nivel municipal, con la combinación de mecanismos participativos y representativos, que apuntan a prácticas de democracia directa o de control comunitario, con carácter resolutivo. Los resultados son los siguientes:

Síntesis del diagnóstico del marco para la PC

En lo general: <ul style="list-style-type: none">▪ No hay diferencias importantes entre los mecanismos o espacios para la formulación de políticas y los destinados para el monitoreo y seguimiento; las instancias que se establecen para incidir en la formulación, también se encargan de hacer el seguimiento y monitoreo. En las instituciones del Estado no hay una visión diferenciada de la incidencia para estos dos momentos	
Mecanismos territoriales <ul style="list-style-type: none">▪ Más desarrollados mecanismos y espacios nacionales para seguimiento y menos desarrollados los de formulación. En el nivel subnacional y municipal es a la inversión.▪ En el espacio nacional las decisiones para formulación se reservan a	Mecanismos sectoriales <ul style="list-style-type: none">▪ Mecanismos no toman en cuenta los ya creados por las leyes y políticas generales y más bien crean sus propios espacios (comisiones nacionales, departamentales y municipales, como en Salud y Educación).▪ En el ámbito local hay duplicación o

³⁴ Realizado por Silvio Prado (Marzo, 2003). Análisis de la ERCERP, PASE, END, PPC, Ley de PC, Ley de Municipios y de régimen presupuestario municipal; decreto creador del CONPES, de CONADES, Plan Nacional de Educación y Ley General de Salud. Taller convocado por el “Grupo de Cartagena” para el 5 y 6 de Mayo, 2003.

<p>funcionarios de alto rango. Sociedad civil tiene participación consultiva y no vinculante; la decisión final es de la autoridad ejecutiva superior del sector.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ En el nivel departamental, mecanismo son más “virtuales” que efectivos porque aún no se ha constituido este nivel intermedio de la administración pública. 	<p>divergencia (comisiones municipales sectoriales vs. comisiones o mesas de los CDM).</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarticulación con los mecanismos territoriales: los mecanismos de representación y participación sectorial están en el ámbito nacional (CONPES y comisiones nacionales). Representación corporativa que no vincula participación en niveles locales. ▪ Gran vacío entre mecanismos participativos nacional-sectoriales y local-territoriales.
--	---

En lo particular:

CONPES: Concebido como espacio de participación nacional sectorial. Incidencia en términos de “asesoría” y “recomendaciones”. No está articulado a formas territoriales (CDM), ni a espacios sectoriales (comisiones nacionales). Es un foro de representación corporativa. Seguimiento a partir de comisiones temáticas que tampoco aparecen relacionadas con comisiones sectoriales de Niñez, Ambiente, etc. En cuanto a efectividad de sus recomendaciones hacia gobierno central: no hay ninguna disposición jurídica que de un margen mínimo de aceptación de las propuestas presentadas.

CONADES: Espacio nacional consultivo entre instituciones de gobierno y sociedad civil, orientado a promover la adopción de un modelo de desarrollo sostenible conforme a normas y principios ONU. Puede formular y ejecutar programas y proyectos; intervenir en creación de mecanismos consultivos y promover organización de Consejos Locales de Desarrollo Sostenible. Propone creación de Consejos Locales pero no queda claro si en lo municipal (lo que duplicaría funciones de CDM o en lo departamental, que es donde parece orientarse. Ej: Consejos Departamentales de Desarrollo Sostenible como el de Río San Juan). Experiencia retomada por Sistema de Coordinación Territorial para construir la propuesta del nivel departamental de Coordinación.

Plan Nacional de Educación, Ley de Participación Educativa y Consejo Nacional de Educación:

El Plan crea además otras comisiones (Currículo y Conicyt) pero no está clara su relación con el CNE. Crea también Consejos Educativos Departamentales y Municipales, pero no queda clara la relación entre éstos y los Consejos Departamentales que recomienda el PASE. Tampoco aparece la relación que tendrían los Consejos con el CDM. Además crea los Foros Nacionales de Educación para el seguimiento. El CNE sólo aparece relacionado con el CONPES en el proyecto de Ley de PC. Ley de PE crea Consejos Directivos Escolares en la base.

Ley General de Salud: Crea Consejo Nacional de Salud, pero no contempla instancia para niveles subnacionales para incidir en formulación. Seguimiento y monitoreo asignado a CNS. Crea Comités Departamentales de Salud, Consejos Regionales y Comités Municipales. Ninguna de las instancias vinculada al CONPES, con los CDD, ni CDM.

<p>ERCERP: Contó para su formulación con consultas directas e indirectas con la población a través del CONPES. Contempla creación de Consejos Locales, que resultan ser lo mismo que los CDM. Para el seguimiento: a nivel nacional se al CONPES toda la responsabilidad con mecanismos de auditoria social.</p>	<p>Sistema de Coordinación Territorial para ERCERP (PASE) y apoyo a la PNDEL: Propone al CONPES para retroalimentar a la ERCERP con evaluaciones y auditorias que aquel practique. La PNDEL propone a la Comisión Nacional de Descentralización para dar seguimiento a la Política. Ambas convergen en los mecanismos</p>
---	--

<p>Para lo municipal propone: los Consejos mencionados, grupos de consulta y comités locales con beneficiarios de sus proyectos. No se advierte ningún tipo de relación con los comités comarcales o de barrios de los municipios, ni con comisiones del CDM y menos aún con las propuestas de organización de la Ley de PC.</p>	<p>subnacionales de seguimiento propuestos y que parecen ser los mismos a nivel departamental: crear los Consejos Departamentales de Desarrollo que reagrupen a los delegados departamentales de los ministerios en un <i>gabinete departamental</i> coordinado por el Secretario de la Presidencia, más la asociación de alcaldes, organizaciones civiles, diputados y otros actores del departamento. Respeta a los CDM y comités comarcales para el nivel de base. Para regiones autónomas propone generalizar la COPLAR, pero este no se relaciona con lo propuesto por la Ley de PC.</p>
<p>END: Propone los Distritos de Desarrollo, que no corresponden a una demarcación administrativa concreta, pero que por sus características incluiría a más de un municipio y varios departamentos, porque se constituiría siguiendo la lógica de las potencialidades productivas de los territorios. Aunque con imprecisión, las características administrativas, fiscales, técnicas y políticas que se propone impulsar como apoyo de los distritos y los conglomerados, se acercan más a la unidad político-administrativa del municipio. No está claro a qué se refiere la afirmación de que los distritos tendrán su propio gobierno, puesto que sólo el municipio tiene un gobierno para crear un régimen fiscal propio, para recibir competencias descentralizadas, para promover el consenso entre actores y para un plan estratégico de desarrollo con el cual se puedan armonizar otras estrategias de desarrollo local.</p>	
<p>Política de Participación Ciudadana Institucionaliza mecanismos de interacción entre gobierno y sociedad civil para gestión de políticas públicas. No establece mecanismos ni hace diferencias entre formulación y seguimiento. Crea Comisión Nacional de PC integrado por ministros y Comité Técnico Interinstitucional de PC, con representantes del gobierno y sociedad civil. La comisión aparece en la Ley de PC.</p>	
<p>Ley de PC Para formulación de políticas propone crear o institucionalizar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consejos Nacionales Sectoriales de apoyo al CONPES • Consejo Nacional de PC • El Consejo Regional de Planificación Económica y Social (CORPES) para regiones autónomas • Los Comités de Desarrollo Municipal (CDM), que aún no tienen definidas funciones ni atribuciones. • Asociaciones de pobladores y organizaciones sectoriales • Consultas municipales para planes de inversión, presupuestos anuales y planes estratégicos <p style="text-align: right;">.../...</p>	
<p>...</p> <p>Propone relación funcional entre CONPES y Consejos Nacionales Sectoriales, para resolver desvinculación entre comisiones del CONPES y los consejos, a quienes trasladaría el trabajo de consulta, formulación de propuestas y seguimiento a políticas sectoriales. Proyecto de Ley presenta dos grandes omisiones: El nivel departamental está ausente de todas sus propuestas de espacios de participación. Otro vacío está relacionado con el proceso de consulta creado por la Ley 376 o de Régimen Presupuestario Municipal, que transformó la participación en el nivel local. Para el seguimiento, agrega los cabildos para la rendición de cuentas y las audiencias públicas del alcalde para problemas específicos.</p>	

Ley de Municipios y Ley de Régimen Presupuestario

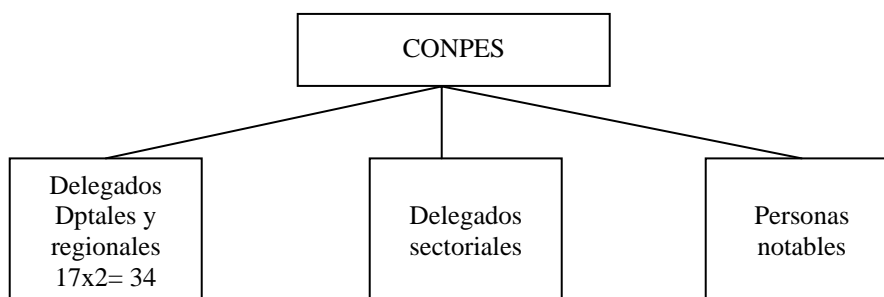
Ambas leyes se combinan para la formulación y el seguimiento en el nivel municipal. LM crea espacios de participación y da marcos para convertirla en procesos, LRP define los contenidos de esos procesos.

Ambas leyes no contemplan el papel de los CDM que la Ley de PC les otorga. Tampoco define roles hacia la aplicación de otras políticas locales, ni su relación con políticas sectoriales en el nivel municipales. LM da amplias competencias al gobierno municipal para crear condiciones institucionales y organizativas que localmente se puedan adoptar mecanismos para formulación y seguimiento de políticas y planes nacionales.

El diagnóstico señala que los retos y desafíos más importantes para la participación ciudadana en la formulación y seguimiento a las políticas públicas se encuentran en los nudos identificados arriba, los que impiden la articulación entre las dimensiones nacional/sectorial y local/territorial, y restan efectividad a los mecanismos participativos porque su funcionamiento no es obligatorio ni sus resultados son vinculantes para las decisiones públicas.

Retomando el planteamiento para la renovación del marco institucional de la END (construir un gobierno que realice gestión transparente, rinda cuentas, funja en beneficio de gobernados, asegure el control ciudadano de la gestión pública y oriente la inversión pública en procesos de planificación estratégica participativa), el documento de Prado propone:

- Articular lo nacional y lo local en el CONPES: intereses sectoriales con intereses territoriales, incorporando dos delegados de cada CDD (uno del gobierno local y otro de la sociedad civil). Los CDD pasarían a denominarse Comités Departamentales de Planificación Económica y Social (“CODPES”).



- Resolver las brechas y duplicidades entre el CONPES y Consejos Nacionales Sectoriales: retomar relación funcional de Ley de PC, según la cual los Consejos alimentarían con propuestas al CONPES.
- Reglamentar mecanismos de formulación en los niveles nacionales y los de seguimiento y monitoreo en los niveles locales.
- En nivel local reglamentar rendición de cuentas: introducir condicionalidad en futura Ley de Transferencias Presupuestarias para que desembolsos no

- se realicen hasta que alcaldías cumplan con rendición de cuentas ante ciudadanía.
- Hacer efectivo el control ciudadano sobre la gestión pública:
 1. Pasar de un enfoque consultivo a uno resolutivo de la participación ciudadana
 2. Hacer obligatoria la instalación de Comisiones Nacionales Sectoriales; fortalecer CDM con atribuciones bien definidas, y pasar del ejercicio coyuntural de la participación ciudadana, a uno de procesos cíclicos, vinculado a la toma de decisiones sobre el desarrollo nacional y local.
 3. Dar carácter vinculante a decisiones que emergen de espacios de concertación: reformar Ley de lo Contencioso Administrativo, para que ciudadanía pueda demandar ante tribunales civiles. En lo municipal, condicionar desembolso a rendición cuentas.
 4. Acceso de los ciudadanos a la información pública
 5. Crear Procuraduría de la PC dentro de la PD, para que ejerza función de vigilancia de los derechos políticos comprendidos en la participación ciudadana.

 - Constituir el nivel departamental de participación ciudadana: a) institucionalizar los CDD y agregarle los consejos departamentales sectoriales, e incorporar la figura de los CDD en Ley de PC, b) uniformar los CDD con los CORPES, pasando a denominarse Consejos Departamentales de Planificación Económica y Social, c) en el Caribe, fusionar la figura del CORPES con la COPLAR.

5.3.3 Cartografía de las políticas públicas y vínculo con la PNDEL

Las políticas públicas (*policies*) implican determinadas prácticas políticas (*politics*), dando lugar a relaciones de poder específicas que, a su vez, definen estructuras políticas, procesos políticos, élites y relaciones de grupo. *La política (politics)* es una práctica de competencia política dirigida a la conquista, ejercicio y mantenimiento del poder.³⁵ En este sentido, hay que tener en cuenta que las políticas públicas llevan implícitas a la política.

Por otro lado, una política (*policy*) es una directriz o curso definido de acción deliberadamente adoptado y perseguido para conseguir un determinado objetivo previamente establecido. De manera que las políticas públicas serían un conjunto deliberado de principios, normas, aspiraciones, respuestas.

Las bases de la planificación son las políticas, que junto con las estrategias y los planes, constituyen los tres instrumentos básicos de todo proceso racional e intencional de decisión-acción. De acuerdo con Beltrán (1993) tales herramientas

³⁵ Carlos Salazar. “Las políticas públicas: nueva perspectiva de análisis”, en *Ciencia Política* (I trimestre), pp. 59-78, Bogotá: 1995.

tienen un orden generatriz y en la aplicación la secuencia es: 1) política, 2) estrategia y 3) plan. En ese marco, la *política* será “el conjunto de principios, normas y aspiraciones”; la *estrategia* el “conjunto de previsiones sobre fines y procedimientos”; y el *plan* el “conjunto de prescripciones para regir operaciones”. Y en vista de su “naturaleza integrada y derivativa”, los planes deberán guardar coherencia con las estrategias y éstas con las políticas.³⁶

Si bien no es nuestro propósito principal, dado que rebasa los marcos de este trabajo, no podemos dejar de comparar el cuerpo de políticas públicas enunciadas y su vínculo con la descentralización.

Lo primero que resulta evidente es que no existe coherencia y orden lógico en la formulación de las políticas en el sentido apuntado arriba. Si bien se percibe que ha habido un intento de dar coherencia, el mismo ha estado sesgado por las visiones compartimentadas que los formuladores tienen acerca del país y su realidad, además de estar mediado por los arreglos políticos partidarios. Así mismo, en las políticas se observa un cambio de visiones que coincide con el cambio de gobierno y sus énfasis: de una visión patrimonialista a otra empresarial en la administración actual.

La ausencia de una instancia que revise cada una de estas políticas y haga la síntesis de sus planteamientos a fin de darles coherencia se hace patente en las políticas y en el diagnóstico de Prado. Un somero análisis comparativo de los contenidos centrales de las políticas permite “cartografiar” los contornos de la propuesta subyacente en las políticas y perfilar su rumbo.

- **ERCERP-PNDEL**

La ERCERP, no sólo por el condicionamiento que le da origen, sino por preceder en el tiempo a las demás, es de hecho, la estrategia rectora aunque está restringida a unas acciones de carácter sectorial y no territorial, como muestra el gráfico Organización de la Matriz de Acciones de Política (ver anexo al final del capítulo). La ERCERP busca realizar algunas acciones que permitan sobrevivir a los pobres, pero no es una estrategia para su desarrollo o el del país.

La PNDEL es una política de apoyo a esa estrategia, que la ubica como eje transversal. Su objetivo general está definido claramente como instrumental, por tanto, carece del carácter estratégico de una verdadera reforma de la administración pública que implica la descentralización. No tiene metas e indicadores propios, pues son los mismos de la ERCERP y en esta sólo se encuentran referencias a la reducción de la tasa de población en pobreza extrema, a la salud y nutrición, a demografía y a educación.³⁷ Lo anterior plantea un problema para el seguimiento y monitoreo de la PNDEL, puesto que en las líneas

³⁶ Luis Ramiro Beltrán. La salud y la comunicación en Latinoamérica: políticas, estrategias y planes. (Quito: 1993) Mimeo.

³⁷ Cfr. ERCERP, Cap. IV, pág. 55-63.

de acción de corto y mediano plazo no se establecen prioridades, tiempos o mecanismos de ejecución.

- **END-PNDEL**

Las ambigüedades de la PNDEL entre descentralización y desconcentración, así como un grado de amplitud que incluye la privatización en la definición de descentralización, la poca elaboración sobre los aspectos de desarrollo local y el sesgo económico del mismo, la desarticulación entre descentralización y desarrollo local, la propuesta de una subsidiariedad restringida (el estado no debería intervenir en aquello que la sociedad civil por sí misma es capaz de ejecutar), y la falsa oposición entre autonomía municipal y transferencias, sugieren que estas aparentes incoherencias, son más bien deliberadas una vez que se compara la PNDEL con la Estrategia Nacional de Desarrollo.

Si se observa el gráfico Modalidades de Descentralización y operación de servicios públicos en Nicaragua, se constata que la privatización, que es un fenómeno de otro orden, está incluida en la descentralización al establecer a sujetos privados como posibles receptores de responsabilidades estatales. La descentralización supone mantener el traslado de responsabilidades en la esfera pública estatal (responsabilidad se traslada de un nivel a otro del Estado: “asigna”, “delega” o “transfiere”). En la columna sobre la modalidad de operación de servicios se observa como la responsabilidad pasa del sector público a la esfera privada, lo que implicaría la privatización de las responsabilidades estatales (ver anexo).

La contraposición que hace la PNDEL entre autonomía municipal y solvencia económica para regatear o negar las transferencias de recursos desde el gobierno central, pareciera ser un mecanismo para forzar la privatización en los gobiernos regionales y municipales, e insertar las localidades en el mercado global.

La END es bastante posterior a la PNDEL, pero ésta ya la prefiguraba, así mismo la END dice que su propósito es garantizar los objetivos de la ERCERP de reducir la pobreza. El corazón de la propuesta es la construcción del entorno microeconómico, para lo cual establece tres políticas para la productividad y competitividad nacional y territorial, basada en los siete “clusters” escogidos y para lo cual se establecerían los Distritos de Desarrollo para “concentrar recursos públicos en las zonas geográficas o ciudades que tengan las condiciones necesarias para el desarrollo de una o varias actividades económicas”.³⁸ Para ello basado en el Mapa de la Pobreza, se está refinando el Mapa de Transición para la Inversión Pública³⁹ (ver anexo).

³⁸ Cfr. Pág 38 END.

³⁹ Cfr. END, capítulo Herramientas de focalización existentes: Mapa de pobreza, Mapa de Dinamismo Económico, Mapa de Conglomerados, Ciudades Dinámicas y Migración; propuesta Mapa de Transición para la Inversión Pública.

En esta perspectiva, hace sentido el sesgo economicista reflejado en la PNDEL, en tanto las localidades sólo interesan por su potencial dinamismo económico y de insertarse en el mercado global, por lo que se descarta el concepto de desarrollo integral y su carácter redistributivo.

Los actores locales aparecen entonces como capital social al servicio de las empresas y conglomerados, y en este sentido pareciera que se busca la movilización de las fuerzas locales y la concertación institucional y de los actores con el objetivo de situar mejor al municipio o “distrito de desarrollo” en el mercado y atraer capitales o turistas. Esto podría derivar a una competencia entre espacios locales y una sumisión creciente de las administraciones municipales a criterios empresariales, en lo que algunos autores llaman ya la “empresarialización de la vida municipal” que es concordante con el rol estratégico que le otorga la PNDEL a la descentralización en el desarrollo local.

Las reformas institucionales planteadas en la END aparecen entonces como una necesidad de adaptar al Estado y las funciones de gobierno para facilitar la apertura de los territorios, la “modernización de la pobreza” y la presunta creación de consumidores.

- **PPC-PNDEL**

Antes de revisar cómo se perfila la participación ciudadana con las políticas arriba mencionadas, hay que mencionar que esta Política estuvo a cargo de la Secretaría de Acción Social, que creó la Unidad de Participación Ciudadana como encargada de dar seguimiento a este proceso, que a su vez conformó en 1999 un Comité Técnico Interinstitucional, para su elaboración. La PPC fue aprobada en enero del 2001 y ese mismo mes, el gobierno emitió el Decreto 17-2001, creando la Comisión Nacional de PC. Con la asunción de la Administración Bolaños, en enero del 2002, se reorganizó la estructura gubernamental y la Secretaría de Acción Social desapareció y sus funciones fueron retomadas por otras instancias. En la actualidad no se ha establecido la instancia gubernamental que asumirá el seguimiento a la PPC y su Plan de Acción, con lo cual este proceso ha quedado inconcluso.

En cuanto a la Ley de Participación Ciudadana, impulsada desde la sociedad civil por el Grupo Promotor de la PC (que la introdujo a la Asamblea Nacional en abril del 2001) se encuentra ya dictaminada por la Comisión de Defensa y Gobernación. Sin embargo, en Abril del 2003, la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local, solicitó que el dictamen sea revisado por la Comisión de Población y Desarrollo junto con la Comisión de Asuntos Municipales

de la Asamblea Nacional⁴⁰. Asimismo, solicita que se abran espacios de consulta para un nuevo dictamen que parta del actual Proyecto de Ley y tome en cuenta los aportes de las organizaciones de la sociedad civil, porque considera que:

- No se realizaron las consultas pertinentes para validar y enriquecer el contenido del Proyecto de ley
- El dictamen introduce cambios sustantivos, con disminución de los espacios para una efectiva participación ciudadana, que altera el espíritu mismo de la ley, disminuye la importancia y la obligación de informar por parte de las instancias públicas para una participación con conocimiento de causa sobre la toma de decisiones y el control social
- El dictamen hace más complejos los procesos de organización, participación y denuncia, restringiendo así los derechos consignados en la constitución política.

Si la Asamblea da paso a la solicitud, la ley continuaría en suspenso en el 2003. Si la aprueba como está, nacería impugnada por la sociedad civil y disminuida en su propósito original.

Lo anterior sigue dejando en suspenso tanto la Política como la Ley y por ende, la institucionalización de la participación ciudadana, lo que sigue dejando como único espacio el de la participación local. Un análisis reciente sobre el concepto y formas de participación existentes en las normas nicaragüenses⁴¹ señala que no existe en la Constitución Política ni en las leyes analizadas concernidas (Ley de Municipios, Ley de Regulación, Ordenamiento y Titulación de los Asentamientos Humanos Espontáneos y Ley de Régimen Presupuestario Municipal) una definición del concepto de participación ciudadana. (Si bien esta aparece en la propuesta de Ley de PC que está en suspenso y dice que su finalidad es “incidir y participar en la *toma de decisiones y gestión de políticas públicas en todos los niveles territoriales e institucionales* para lograr el desarrollo humanos sostenibles, en corresponsabilidad con el Estado”⁴²).

Así mismo, Baltodano señala que la Ley de Municipios es deficitaria en la puntualización de mecanismos prácticos de la participación y no clarifica el concepto de “participación popular”, que se interpreta en la propia ley y en su reglamento como participación pasiva, si se trata de decisiones y activa cuando convoca a poner los esfuerzos de la comunidad en la realización de obras comunitarias.

La autora apunta también que desde el punto de vista de los objetivos, la participación es integradora, pues no persigue el control sobre las actuaciones de

⁴⁰ Consideraciones de la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local ante el Dictamen de la Ley de Participación Ciudadana. Managua, 1º de Abril del 2003.

⁴¹ Cfr. Mónica Baltodano. Democratizar la Democracia. El desafío de la participación ciudadana. (Managua: Ediciones Graphic Print, 2002)

⁴² Las cursivas son nuestras.

la administración. El peso del control está en el Concejo Municipal respecto del Alcalde, porque la Ley de Municipios no le da funciones ejecutivas al Concejo, sino básicamente de aprobación de líneas generales en las cuales se ha de circunscribir el Alcalde. En conclusión, que la legislación es amplia en términos de principios participativos, pero débil cuando se trata de expresar los mecanismos concretos de esta participación.

Lo anterior nos indica por un lado, que la decisión de la comisión dictaminadora de disminuir los espacios y la información para la participación, están limitando a ésta a nivel de lo local, mientras que por los enunciados que aparecen en la PNDEL y en la END, la participación está concebida para ser uncida al carro de la economía abierta, dominada por aplicación de las políticas de ajuste, donde el Estado tiene un papel mínimo. La tendencia que se refleja es de un incremento de los procesos de privatización, vinculada con la descentralización, los que junto con la modificación del régimen normativo del nivel municipal, le dan respaldo jurídico a una serie de modalidades de participación ciudadana. A esto es lo que al parecer se refiere uno de los párrafos introductorios de la PNDEL cuando dice que el proceso de descentralización “ha evolucionado hacia un enfoque más pragmático, por resultados económicos y sociales” y que para ello promoverá “nuevas formas participativas de gestión de los servicios públicos”.

Tanto la PNDEL como la END y la ERCERP contienen un concepto de la participación de carácter consultivo funcional: de lo que se trata es de crear instancias y procesos de participación en función de legitimar las acciones de gobierno y en función de facilitar la incorporación de los nuevos actores que van a asumir las responsabilidades de aquél (corresponsabilidad ciudadana, autogestión local, subsidiariedad). El contexto actual facilitaría que esto ocurra porque no hay ni ley ni política de participación que permita una verdadera concertación y creación de consensos entre el Estado y la sociedad. En resumen, que permita una verdadera participación ciudadana en la toma de decisiones trascendentales para el país. Esto se hace más evidente cuando se hace el análisis del vínculo entre los ámbitos de participación y el encadenamiento de niveles.

- **El vínculo entre ámbitos y participación**

Con respecto al vínculo entre los distintos niveles de gobierno y de participación, se evidencia que cada política propone sus propias instancias de acuerdo a sus intereses. Las instancias no “suman” sino que “sectorializan” a los actores. Es decir, que en vez de reforzar la presencia de actores en los distintos niveles, lo que hacen es separarlos por temas o sectores, según su ámbito de acción. Esto tiene repercusiones en las visiones y propuestas que cada instancia hace.

En todos los casos, el problema es el vínculo entre el nivel nacional y el nivel local. Todas las propuestas de instancias o estructuras organizativas a nivel intermedio intentan resolver este problema, pero sin abandonar la estrategia de control del gobierno central. Todas las estructuras organizativas intentan mantener estrategias de control, porque cada institución está defendiendo su propio espacio

de poder, que es lo que explica la proliferación de mecanismos sectoriales. De ahí que tampoco haya coherencia entre todas estas propuestas de organización y que no resuelvan el nudo del problema.

El gráfico sobre la estructura organizacional de la ERCERP y el organigrama de su sistema nacional de Coordinación y Seguimiento, así como el de las instancias de coordinación de la PNDEL⁴³ muestran como el control del proceso esta firmemente en manos del grupo gobernante (ver gráficos anexos).

En los dos primeros el CONPES aparece integrado como un órgano planificador y legitimador del *discurso del desarrollo*⁴⁴, que en el caso de Nicaragua se basa en estabilización y políticas de ajuste, anti-intervencionismo estatal y “desarrollo amigable al mercado”. El discurso del desarrollo se basa en una propuesta de interpretación teórica (economía keynesiana y del crecimiento) y nuevas tecnologías para la gerencia social (planeación y programación), que crea regímenes de representación de la realidad, para la administración de la pobreza.⁴⁵

- **Encadenamiento de niveles**

El necesario nivel de encadenamiento entre los distintos niveles de poder (macro, meso y micro) para resolver el problema de la fragmentación y la enorme brecha existente entre el Estado y la sociedad civil aparece con un enorme vacío: entre el nivel *macro* del poder y el *micro*, no hay nada. Ahora bien, en relación con la ley de participación y el marco jurídico del país, una instancia intermedia (departamental o regional) para el caso del Pacífico, es un problema jurídico-administrativo, porque la ley no lo contempla.

Como se observa en los organigramas del Sistema Nacional de Coordinación de la ERCERP y en el de las instancias de coordinación de la PNDEL, se proponen Comisiones Departamentales. En ellas aparecen concentradas en el nivel macro del poder la coordinación operativa y la coordinación política, lo que pone en evidencia de nuevo la estrategia de control. Esta instancia estaría dirigida por una figura nombrada por el ejecutivo, que por su poder y recursos tendría preeminencia sobre figuras electas en el nivel municipal. Lo que trasunta de esta perspectiva es que la instancia intermedia propuesta está concebida más como una manera de desconcentrar la CNDEL, que como un foro para la concertación entre actores del departamento.

La contrapropuesta surgida de la sociedad civil es que estas nuevas instancias sean concebidas como foros de concertación y negociación que sirvan de base a

⁴³ Aprobada en la 22va. Reunión ordinaria de la CSD del 21 de mayo del 2002.

⁴⁴ En Colombia desde 1945 se introdujo por primera vez la noción de planificación, haciendo posible su desarrollo institucional, dando origen al organismo conocido como CONPES, mismo que se instaló en Nicaragua en 1999.

⁴⁵ Cfr. Arturo Escobar. *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World.* (New Jersey: Princenton University Press, 1996).

la futura departamentalización, que aparece consignada como una de las acciones a corto plazo de la PNDEL.

Dado que el nivel intermedio es una necesidad, su creación y establecimiento pasa por modificar la ley y/o hacerlo por la vía de los hechos. En este último caso, se plantea un problema de legalidad y legitimidad. No ocurre lo mismo en el caso de las regiones de la Costa, pues el marco jurídico sí contempla la existencia de ese nivel. A pesar de todo, la existencia de una instancia a ese nivel es necesaria y tendrá que crearse por cualquiera de las dos vías, el punto a debate es: cómo, con quiénes y para qué.

- **Estado actual y tendencias dominantes de las políticas**

Así las cosas, al clasificar las políticas y las estrategias por su jerarquía, tiempo de formulación y estado actual, la matriz nos arroja el siguiente balance:

	Política	Estrategia	Plan	Formulación	Estado actual
Visión de Nación(*)	X			Octubre 2001	Aprobada. Concertación pendiente para Agenda de Nación
PPC	X			Enero 2001	Comisión Nacional de PC no ha sido instalada. PPC no ha sido adscrita a otra instancia, tras desaparecer la SAS. Seguimiento y Plan de Acción en suspenso. Ley de PC sin aprobar.
ERCERP		X		Junio 2001	Aprobada.
PAI			X	2001	En ejecución hasta 2003 para sentar base para ejecución ERCERP
PNDEL	X			Abril 2002	En consulta, pendiente de aprobación.
PASE			X	Ago. 2002	Pendiente de implementación.
END		X		Dic. 2002	Propuesta pendiente de consulta y aprobación.

(*) Aunque no es una política elaborada desde el aparato de gobierno, sí fue formulada por dos instancias de concertación (CONPES y CONADES) que tienen legalidad y legitimidad. Se supone que a partir de esos planteamientos se deberían derivar las políticas de Estado y de gobierno

Un esbozo de clasificación por sus variables nos arroja la siguiente matriz de comparación:

Variable	ERCERP	PNDEL	END	PPC
Campo de acción	Social	Económico	Económico	Político-social
Procedencia	Exógena	Exógena	Exógena	Exógena
Finalidad	Correctiva, Compensatoria	Promocional, Constituyente	Promocional, Constituyente	Promocional, Constituyente
Nivel de formulación	Explícita	Implícita	Explícita	Explícita
Carácter	Cuantitativa	Instrumental	Cualitativo, instrumental	Cualitativo, funcional

La tres últimas políticas por su finalidad aparecen como promocionales y constituyentes porque arrastran a todo el conjunto social, puesto que tienen que ver con modificaciones al régimen político y administrativo en relación a la jurisdicción, al ejercicio de derechos ciudadanos y la acción privada o pública.

Todas aparecen como exógenas en cuanto a procedencia, porque son parte de los condicionantes económicos impuestos por los organismos financieros y agencias de cooperación, que proponen un pluralismo integrativo con énfasis en la eficiencia estatal. Ello se inscribe en el movimiento del “New Public Administration” originado en Estados Unidos, que adopta el enfoque de política pública, en vez de una mera administración de agencias, que pone énfasis en la calidad del gobierno y en la idea de que la administración pública efectiva depende de la participación de la ciudadanía. El foco de la misma no es la igualdad política ni la autonomía de los sujetos, sino apelar a su colaboración en los ámbitos descentralizados. En este sentido la participación es funcional apelando a razones instrumentales.

Por su origen, responden a un impulso estatal central: son políticas inductivas de arriba-abajo, que se confrontan con demandas de la sociedad y gobiernos locales y regionales, que exigen autonomía de decisión y participación en el diseño de las mismas, (políticas reactivas de abajo-arriba) como se ve en los acápites 5.1 y 5.2 precedentes.

5.4 Hallazgos del trabajo de campo

De acuerdo con los resultados del trabajo de campo y el análisis de políticas, constatamos que la estrategia descentralizadora es de control; no rompe con la “matriz Estadocéntrica” sino que la actualiza y su rasgo principal es una hibridez en la que democracia y autoritarismo, dentro de un mismo régimen, se retroalimentan en un equilibrio inestable.⁴⁶ Cunill apunta que uno de los rasgos característicos de esta matriz es que, independientemente del régimen político, las relaciones entre el Estado, la estructura político-partidaria y la sociedad civil tienden a estar signadas por la fusión, imbricación, subordinación o eliminación entre algunos de los elementos de esta triple relación.

La descentralización no tiene como objeto la democratización del Estado, sino la transferencia de servicios sociales por el gobierno central, en el cual los ámbitos y modalidades de la participación ciudadana están prefigurados desde el Estado: el espacio local, la concertación social y la consulta, con el propósito de incorporar nuevos actores en la provisión de servicios públicos. Tal tipo de participación tiende al debilitamiento de los sujetos sociales por la vía de la fragmentación de las prácticas y de los sujetos (por ámbitos y por temas), al tiempo que se excluyen de la misma el ámbito de la política nacional y las políticas productivas. Los ámbitos locales y los abordajes sectoriales aparecen como medios para limitar la agenda y contribuir a la despolitización de la participación ciudadana.

⁴⁶ Ver al respecto Nuria Cunill. Op.cit.pág. 203

En este sentido, el discernimiento que tienen la sociedad civil y las autoridades municipales sobre lo que está aconteciendo con la descentralización es bastante claro⁴⁷: "Necesitamos una Política Nacional de Descentralización que establezca claramente cuales son los objetivos máximos de la descentralización para que no se quede restringida a una reingeniería administrativa", señalando que las instituciones públicas muestran un bajo índice de legitimidad porque han sido construidas sobre prácticas corruptas y relaciones clientelistas con la ciudadanía, lo que crea un ámbito institucional sumamente frágil sobre el cual no es posible cimentar la descentralización.

El planteamiento público desde la sociedad subraya que el proceso debe conllevar 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 el bienestar, apuntando que la legitimidad es necesaria para una descentralización política que fortalezca la democracia y que permita una verdadera institucionalidad. Las dos tesis políticas principales con que se contesta al modelo de descentralización analizado apuntan que:

a. Democratización del Estado:

"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"⁴⁸.

b. Participación ciudadana e igualdad política:

"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 puedan reencontrarse en pie de igualdad basado en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las obligaciones de cada uno"⁴⁹.

Así mismo, el documento sostiene que sin transferencias presupuestarias hacia los municipios ningún proceso de descentralización puede cumplir con sus objetivos, y que las mismas no son incompatibles con la autonomía municipal, puesto que esta 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. Así mismo se demanda que la PNDEL

⁴⁷ Cfr. La Descentralización que queremos. Una visión desde la Sociedad Civil y Autoridades Municipales. Foro Nacional sobre Descentralización (Managua, 19 de febrero 2003).

⁴⁸ Documento citado, pág. 3

⁴⁹ Ibid. Pág. 7

promueva la aprobación y promulgación de una Ley de Transferencias del Presupuesto Nacional que deje claro el monto de las mismas y la obligatoriedad del gobierno de cumplirla.

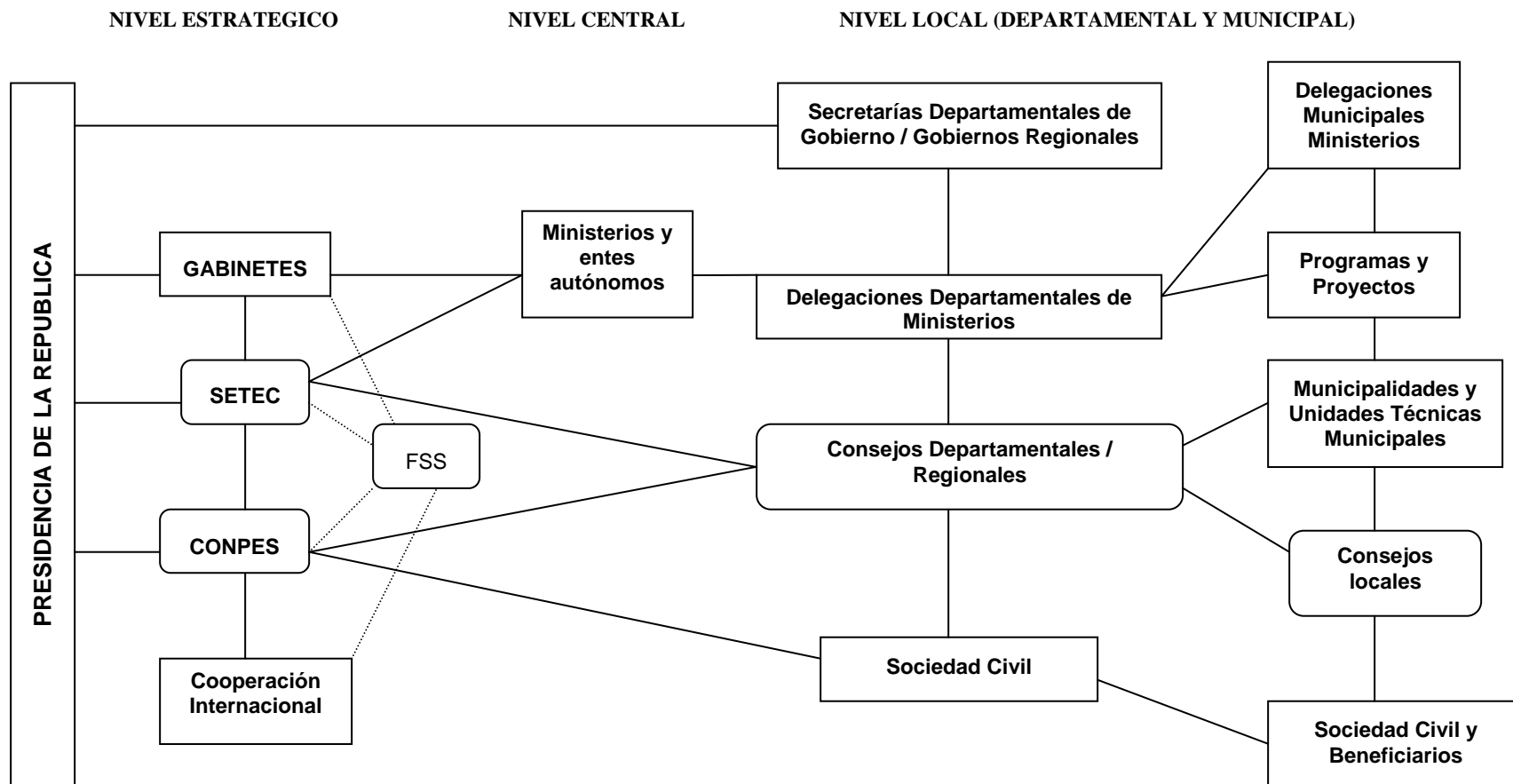
Se reclama también una descentralización política, en la cual el gobierno central transfiera capacidad y poder de decisión a otros niveles intermedios y de base, y que conciba una instancia departamental como espacio de concertación, que sirva de articulador de la demanda y la oferta para los municipios y para la planificación intermunicipal.

Por último, apunta que el desarrollo local no puede ser limitado al desarrollo de los factores económicos que es la tendencia en la PNDL y rescata el concepto inicial de la misma Política donde propone un concepto de desarrollo integral entendido 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”.

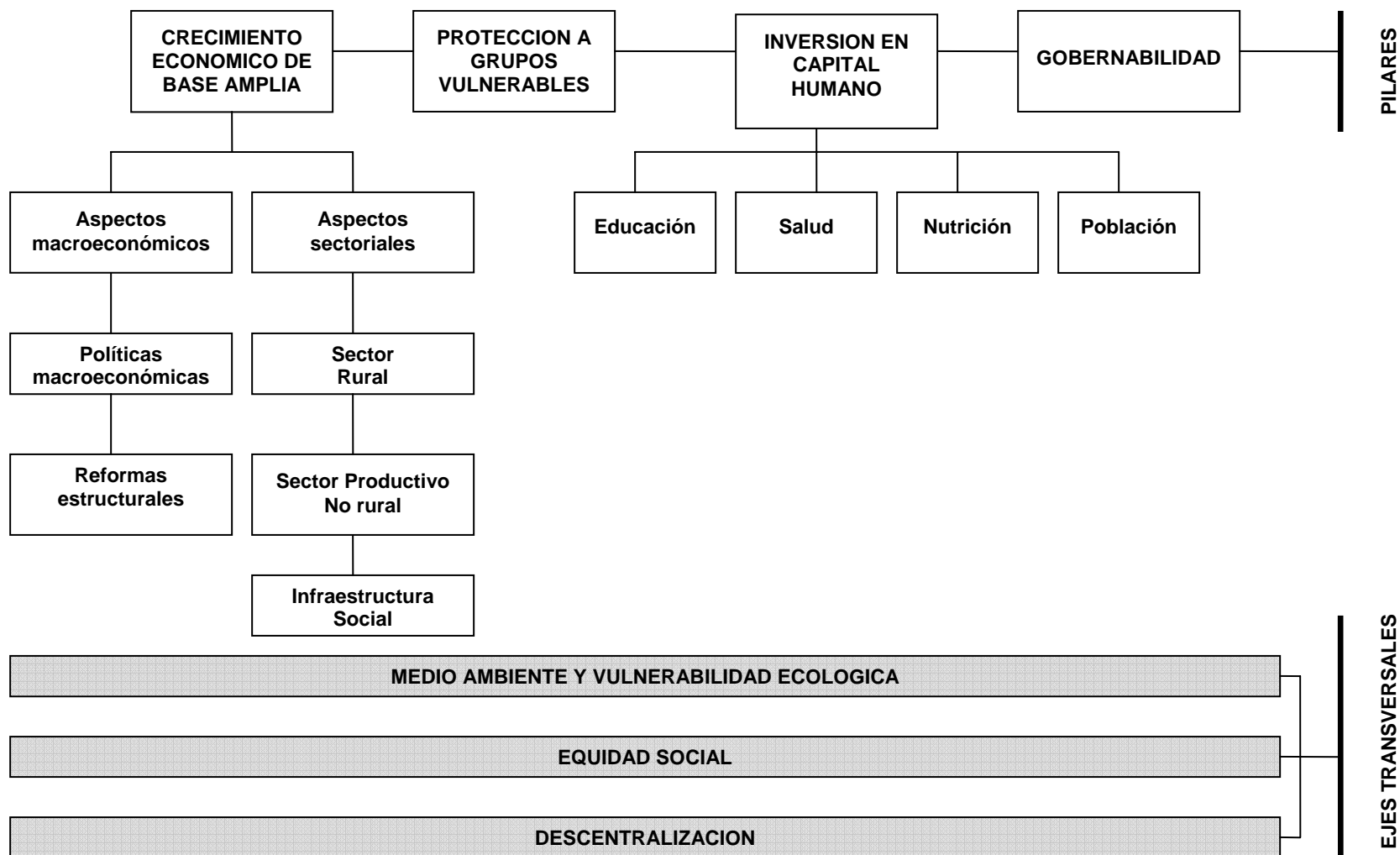
Por otro lado, y en contestación a la propuesta de la END, se demanda “una Política que permita la formación de asociaciones de Municipios *con proyectos y conglomerados desde y para la gente*, que sean compartidos y que beneficien a toda la población. Es decir, una visión de conglomerados, pero desde la necesaria autogeneración, diferente a la visión de lo impuesto, que aparece como denominador común en la Estrategia Nacional de Desarrollo... 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”⁵⁰.

⁵⁰ Ibid. Pag. 7, (las cursivas son nuestras).

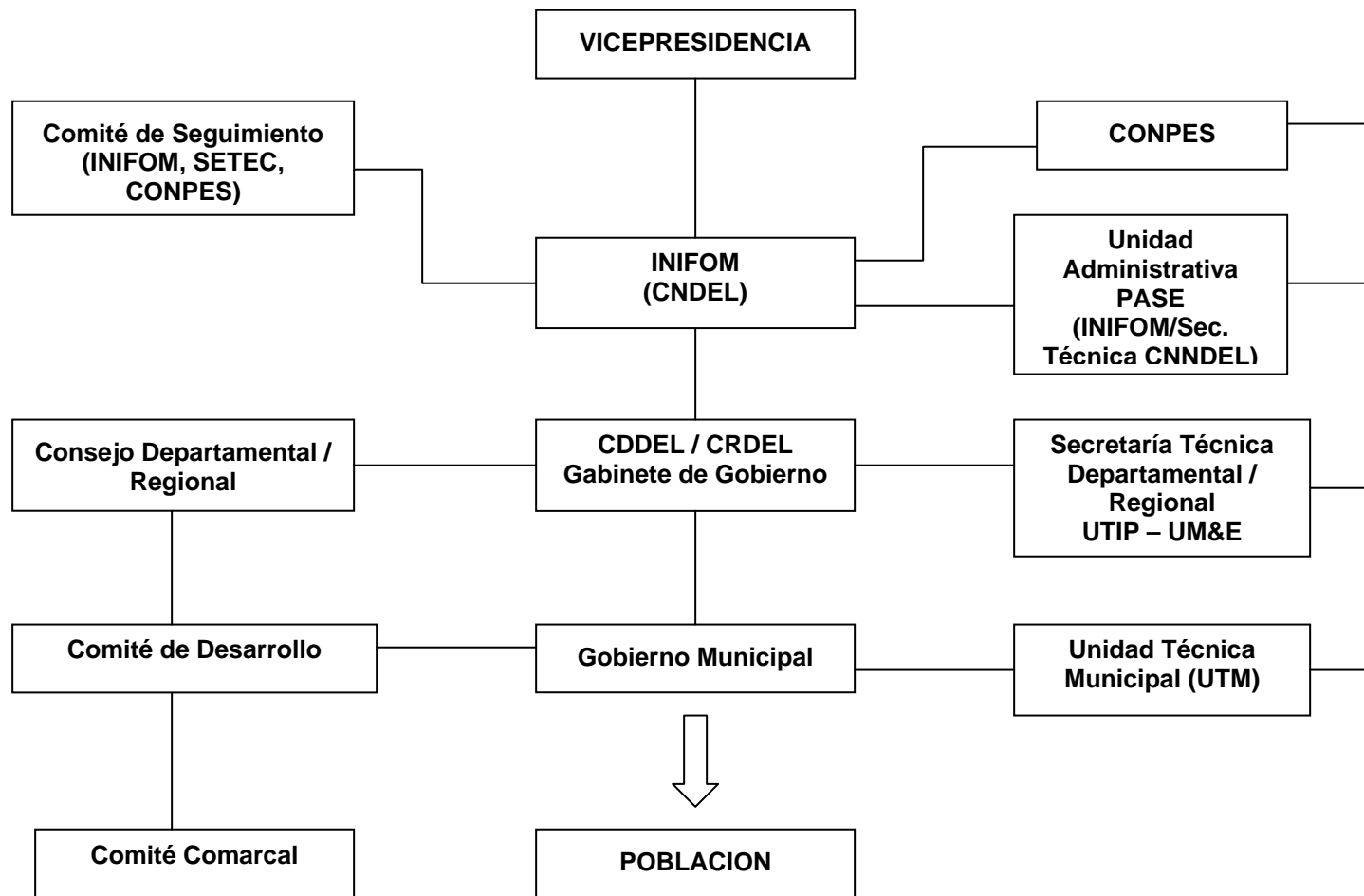
Estructura Organizacional de la ERCERP



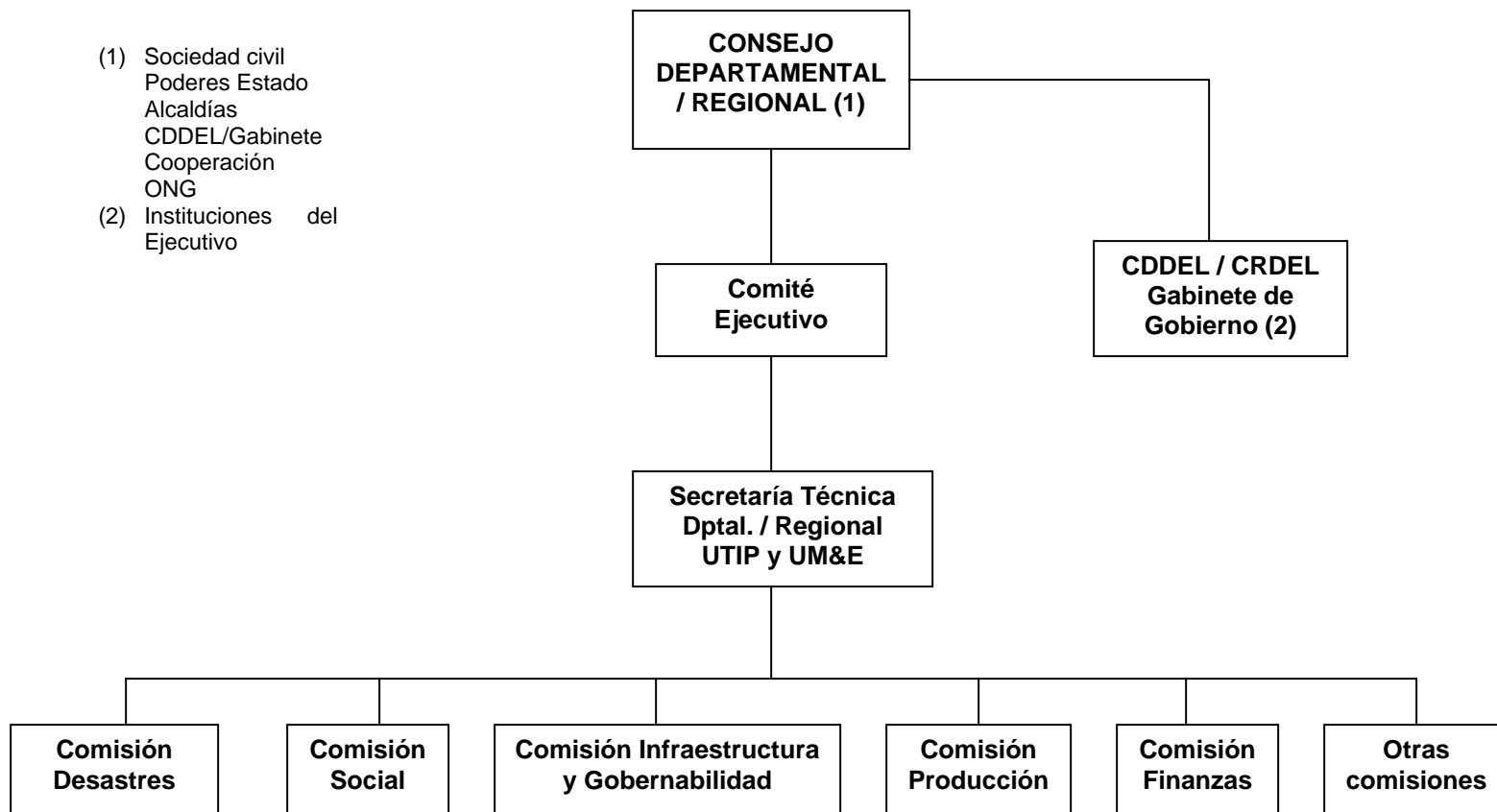
Organización de la Matriz de Acciones de Política



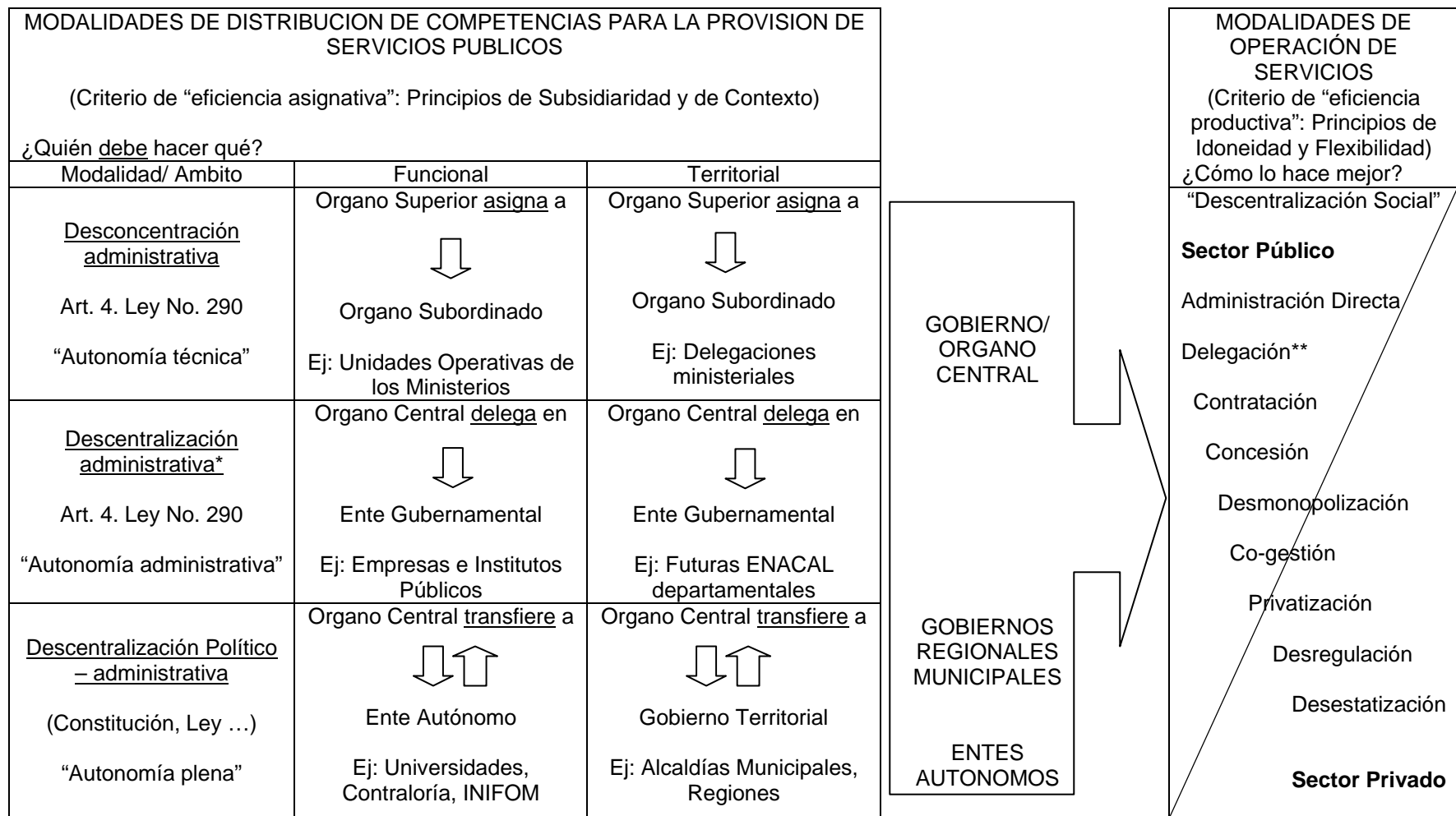
Sistema Nacional de Coordinación y Seguimiento de la ERCERP



Organización Departamental / Regional
(Propuesta consensuada entre: SETEC, CSD, INIFOM y CONADES el 31.07.2002)



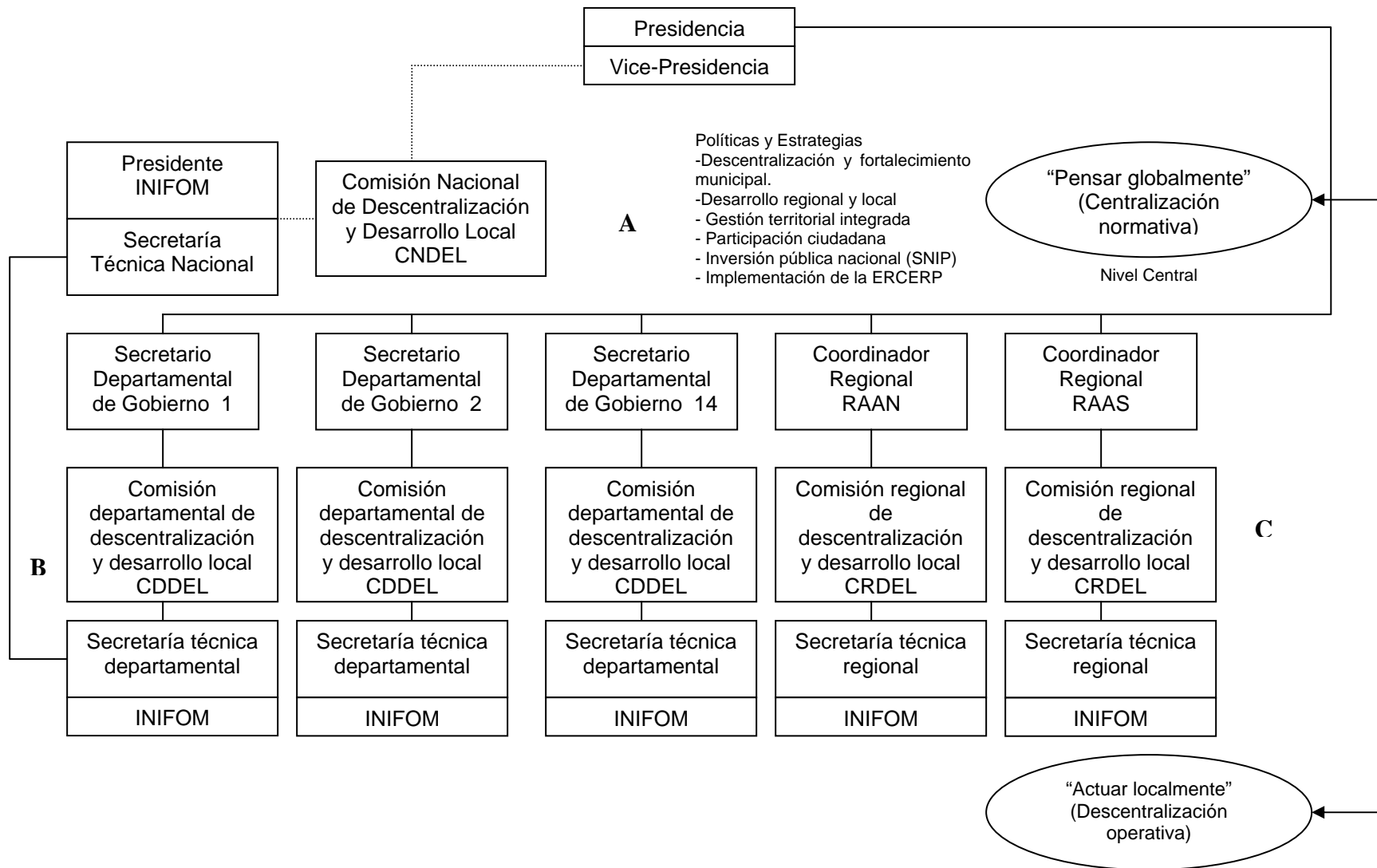
Modalidades de Descentralización y operación de servicios públicos en Nicaragua



* En la literatura especializada también denominada como "DELEGACION".

** De una entidad pública a otra, de nivel inferior o superior.

Instancias de Coordinación de los Procesos de Descentralización y Desarrollo



VI. El análisis de la descentralización

Relacionando los resultados del diagnóstico con el método de análisis propuesto por Cabrero Mendoza, es posible identificar las características del proceso de descentralización desde sus orígenes, así como delinear el escenario actual en que se mueve y los escenarios futuros.

6.1 Orígenes del impulso

Desde la regionalización del país en la década de los 80 hasta el proceso de reforma del estado de los 90, el origen impulsor del proceso de descentralización se ha caracterizado por ser inductivo; es decir, es un proceso que ha sido dinamizado e impulsado desde el gobierno central hacia las localidades.

Así, todas las iniciativas de acción han sido elaboradas e impulsadas por el gobierno central, desde su propia visión y de acuerdo a los compromisos adquiridos por el estado con los organismos multilaterales y la cooperación. Es decir, que no partió de un debate o como resultado de una demanda proveniente desde los niveles intermedio y local.

Desde el principio, el proceso estuvo orientado más a la búsqueda de la reestructuración y una mayor eficiencia interna del estado, particularmente el gobierno. Por lo tanto, su desarrollo se inscribe todavía en una etapa que ha sido suficientemente caracterizada como “desconcentración administrativa”.

La tendencia de evolución del proceso indica que todas las acciones emprendidas desde el gobierno central han estado orientadas por una estrategia no explicitada de control. Dos de los rasgos más sobresalientes de esta tendencia es la renuencia a reconocer la legalidad y legitimidad de las autoridades municipales electas por voto directo, y la forma en que están diseñadas las políticas públicas.

6.2 El escenario actual

Sin embargo, durante los últimos años el proceso se ha desarrollado en un contexto muy particular que lo vincula directamente con otros procesos políticos, económicos y sociales; y que a su vez, han conformado un escenario específico para la descentralización.

En este escenario, la descentralización se ha desarrollado en un contexto de transición política prolongada donde no se ha logrado avanzar en la maduración del sistema político, pues persisten las relaciones verticales, el caciquismo, el clientelismo y la intermediación entre los principales actores. Pero más importante

aún, es que no se ha logrado el reordenamiento del sistema político y la conformación de un nuevo liderazgo democrático, tal y como se esperaba al inicio de la transición política en los 90.

La contraparte de este proceso político es otro de cambios económicos que ha estado determinado por la globalización, a partir del cual el estado nacional se ha convertido en agente de la globalización económica, perdiendo poder y autonomía, y favoreciendo la penetración de las firmas multinacionales en el territorio nacional. Mientras, el capital nacional se ha convertido en apéndice del capital internacionalizado.

La debilidad del sistema político, el intenso proceso de reforma del aparato estatal y la condicionalidad externa han conformado entonces, un tipo de relación entre Estado y sociedad civil en la cual el Estado es autónomo con respecto a ésta, pero dependiente con respecto a los actores internacionales.

Así, en este contexto la administración local es vista como la encargada de gestionar y canalizar los nuevos conflictos sociales, con la concertación de las organizaciones de sociedad civil, pero que no implica necesariamente modificación de las limitaciones en recursos y competencias. De ahí resulta que, las instituciones locales (públicas y privadas) adoptan el rol de sustituir al gobierno central, asumir su repliegue y contener las demandas sociales en la base de la estructura social.

El enfoque y el tipo de descentralización que se ha empujado a partir de esto es uno cuyo objetivo no es la democratización del Estado, sino la eficiencia administrativa y la adecuación de las estructuras institucionales para insertarse a los procesos económicos de la globalización. Este proceso ha generado la búsqueda de un modelo de desarrollo local de “baja intensidad”, donde la participación de los actores a este nivel tiene la función de asegurar un mínimo de gobernabilidad en situaciones de pobreza, exclusión y conflicto.

En la medida en que el gobierno central ha inducido este tipo de descentralización, se ha generado una nueva dinámica desde los actores locales, ejerciendo presión y demandando la apertura de los espacios de participación, así como la modificación de la tendencia en el proceso. Esta nueva dinámica ha evidenciado un conflicto que tiene como centro el control vs. la democratización.

El progresivo traslado de funciones y responsabilidades del gobierno central hacia el nivel local han producido contradicciones entre las autoridades y los demás actores locales por el tema de la participación, pero además, han activado un debate local entre autoridades y ciudadanos en relación a la privatización de los servicios, las demandas sociales y la necesidad de planificar el desarrollo.

El proceso operado generó la duda razonable entre todos los actores locales acerca de la relación entre reforma del estado, descentralización y desarrollo local; así como sobre la problemática de la participación ciudadana y la democratización.

Como resultado, desde el nivel local se comenzaron a elaborar contra argumentos, reinterpretaciones y propuestas sobre el rumbo de la descentralización, sus problemas y los temas vinculados: legitimidad, autoridad, democracia y desarrollo.

Esto permitió sentar las bases para la transición entre una sociedad civil relativamente pasiva hacia una sociedad civil activa y un movimiento de alcaldes que cuestiona la conducción que el gobierno central ha hecho hasta ahora del proceso. Es decir, se generó un movimiento con un enfoque de la descentralización de abajo – arriba.

En la medida en que ambas corrientes, la de abajo hacia arriba y la arriba hacia abajo, se han venido encontrado, también se ha hecho evidente que el centro del conflicto se refiere a la voluntad del gobierno central de mantener una estrategia de control en la conducción de los asuntos públicos, mientras que los actores locales propugnan por una democratización en los procesos de toma de decisiones.

Los temas sobre los cuales se concentra el conflicto son:

1. Primero, la redistribución del poder político, principalmente en lo que se refiere al reconocimiento, legitimidad y autoridad de los gobiernos municipales, pero también del resto de actores que se encuentran en la sociedad civil, en los ámbitos local y nacional.
2. Segundo, el desarrollo, pues la propuesta de política de descentralización evidenció la carencia de una estrategia nacional de desarrollo, aunque la concepción implícita en el documento apunta a concebir tanto el desarrollo local como el nacional sobre la base de criterios estrictamente empresariales y de mercado, de ninguna manera vinculados a las realidades más sentidas de las localidades.
3. Tercero, el mejoramiento de los espacios y la calidad de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, pasando de una participación “funcional” hacia una más activa en todos los niveles (nacional, intermedio y local).

El escenario que se ha configurado a partir del evidente conflicto, cuestiona abiertamente al proceso de descentralización, su estrategia implícita, sus objetivos y fundamentalmente, su impacto. Y plantea la necesidad urgente de revisar el proceso de parte de todos los actores involucrados, así como una redefinición de la descentralización en sus aspectos centrales: objeto, la estrategia, el objetivo y su implementación futura.

Los impactos de una acción de esta naturaleza van más allá de la misma descentralización, pues obligan a revisar lo que se ha hecho hasta ahora en términos de reforma del Estado, democratización del sistema político, formulación de políticas y la calidad de la participación ciudadana.

6.3 La tendencia y los escenarios futuros

El origen impulsor del proceso y el escenario en el que se encuentran permiten identificar entonces, su tendencia general y los escenarios de futuro desarrollo.

La descentralización en Nicaragua tuvo su origen impulsor en políticas inductivas que tenían como objetivo la reestructuración interna y la búsqueda de la eficiencia del estado, especialmente del gobierno central. El primer paso fue operar una desconcentración administrativa del aparato gubernamental que se ha prolongado en el tiempo y no ha logrado sentar las bases para pasar a una etapa posterior de descentralización gubernamental. En ese momento, la tendencia respondió a una estrategia de control, donde el grupo gobernante no deseaba perder el liderazgo del proceso. Sin embargo, con el transcurso del tiempo ambas, tendencia y estrategia, se han mantenido.

La razón principal fue, y sigue siendo, la falta de madurez del sistema democrático frente al reacomodo de los actores del sistema político, la falta de un liderazgo claro en la transición y la permanencia de cierto tipo de rasgos autoritarios en las relaciones entre actores políticos.

Mientras tanto, los cambios operados en los demás actores están provocando un cambio en la tendencia y pugnan por enrumbarla en una nueva dirección. Esta etapa podría caracterizarse entonces como de “transición intensa” debido a la fuerte demanda para la reapertura del sistema político, la demanda de transparencia y rendición de cuentas, la democratización, la lucha contra la pobreza y la reactivación de la participación ciudadana a nivel local. Así, se perfilan dos escenarios posibles de evolución:

En el primero de ellos, el proceso de descentralización continúa su dinámica actual, los actores locales no son capaces de cambiar su orientación y estrategia, de tal forma que se mantiene el control del proceso por parte del grupo gobernante y permanece la estrategia de control.

En este escenario, la etapa de desconcentración administrativa podría prolongarse un poco más en el tiempo antes de pasar a otra nueva de descentralización gubernamental, siempre controlada a nivel central y sin mayor participación del resto de actores locales y nacionales.

Los gobiernos municipales quedarían sometidos al gobierno central, quien mantendría el control de los recursos y el poder de decisión. La sociedad civil, por su parte, solamente tendría la oportunidad de participar en los asuntos de la esfera pública con un tipo de participación “instrumental” o “funcional”, orientada a validar y/o legitimar las iniciativas del gobierno central.

Evidentemente un escenario de esta naturaleza, aunque la descentralización lograra avanzar en la organización, la eficiencia y el equilibrio de las acciones

estatales, no contribuiría en mucho a la maduración del sistema democrático, la ampliación de la democracia, el involucramiento de la sociedad civil y otros niveles del gobierno en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos y la lucha contra la pobreza.

El segundo escenario que llamaríamos de “transición intensa” apuntaría a resolver el conflicto entre las corrientes de “arriba y abajo”, procurando un cambio sustantivo en la tendencia del proceso. En este escenario, la corriente que empuja de abajo hacia arriba logra abrir espacios de diálogo con el gobierno central y se rediseña el proceso de descentralización no solamente en cuanto a su implementación, sino también respecto a su objeto, objetivos y estrategia. Un escenario de esta naturaleza se perfilaría en dos momentos.

En el primer momento, el debate público sobre la descentralización se amplía a nivel local y trasciende hasta abrir espacios de diálogo con las instancias del gobierno central. En este caso, los actores locales y sus posiciones toman fuerza y se logra constituir una representación e interlocución de los espacios locales frente al Ejecutivo, por abajo; mientras, por arriba, las autoridades políticas y las instancias técnicas y administrativas modifican su actitud frente a los actores locales. Este momento de concertación política acercaría a los actores locales, sectoriales y nacionales y sentaría las bases para avanzar en un proceso de comunicación y diálogo político respecto a este tema.

En el segundo momento de construcción del escenario, la fortaleza de los actores locales junto a la voluntad política del gobierno central se conjugan, estableciendo mecanismos de consulta e intercambio político a fin de reorientar los aspectos estratégicos no solamente de la Política, sino también del proceso de descentralización. Este sería el momento de la verdadera negociación política entre los diferentes actores involucrados.

En este caso, el período de “transición intenso” y la resolución del conflicto, daría como resultado un cambio en la orientación del impulso y se pasaría de una política inductiva hacia una reactiva, además de pasar gradualmente de la desconcentración administrativa a una etapa de descentralización gubernamental orientada a organizar el Estado y prepararlo para ceder espacios de participación y toma de decisiones a la sociedad civil.

Este contexto supone que el grupo gobernante abandonaría su estrategia de control y aceptaría transferir parte del control del proceso a otros niveles del gobierno, apuntaría al fortalecimiento de la institucionalidad y promovería el desarrollo de una mayor capacidad orgánica de la sociedad civil, especialmente en el ámbito local.

El impacto de este segundo escenario va más allá de la propia descentralización y apunta directamente, como resultado y condición, a la maduración del sistema y el proceso democrático, la ampliación de la democracia y el incremento cuantitativo y

cualitativo de la participación; en resumen: un incremento en la calidad de la democracia.

Con un escenario prefigurado de tal forma, la descentralización se movería rápidamente de la etapa de desconcentración administrativa hacia una de descentralización gubernamental, una distribución más equitativa del poder y los recursos del Estado, así como el reforzamiento de la institucionalidad a todos los niveles, especialmente en el espacio intermedio y local.

VII. Una descentralización democrática

El análisis precedente permite identificar los elementos claves para el rediseño del proceso de descentralización en Nicaragua.

En primer lugar, tal como lo indica la evidencia recopilada durante el trabajo de campo y el análisis del proceso, el corazón de la descentralización es político. En ese sentido, es necesario trascender los enfoques tecnocráticos, sectoriales y locales, y recuperar la centralidad de lo político en el diseño e implementación del proceso.

7.1 Reforma democrática del Estado y descentralización

Una vez que se hubiera recuperado esta mirada política y se reconozca su importancia, cualquier diseño de política pública debería descansar sobre la base de tres pilares fundamentales: la democratización de la gestión gubernamental; el establecimiento de una relación de nuevo tipo entre el Estado, particularmente el gobierno central, y el nivel local; y el fortalecimiento de la participación ciudadana.

La democratización de la gestión gubernamental apuntaría no solamente al rediseño o reingeniería del aparato administrativo en la búsqueda de la eficiencia y la eficacia, sino a una verdadera reforma del Estado y su descentralización, de tal forma que “desconcentre” los procesos de toma de decisiones y los redistribuya entre los diferentes niveles del gobierno.

El establecimiento de una relación de nuevo tipo entre el Estado, especialmente el gobierno central, y el nivel local pasa por la descentralización del poder político, el reconocimiento a la legitimidad de los gobiernos y actores locales, así como a la creación de instancias y/o estructuras intermedias que sirvan de puente en la comunicación entre los diferentes niveles del poder. Esto es válido en dos ámbitos: en la relación entre gobierno central y gobiernos locales y en la relación entre Estado y Sociedad civil en sus diferentes niveles.

Un cambio en esta dirección daría como resultado: un mejor encadenamiento entre los diferentes niveles del poder, una disminución de la brecha existente entre gobierno central y gobiernos y actores locales, y el mejoramiento en los niveles y mecanismos de comunicación política entre gobernantes y gobernados.

El fortalecimiento de la participación ciudadana aparece aquí como una precondition para el avance de la descentralización, pero ello solamente es posible si tanto el gobierno como los actores se disponen en función de fortalecer la organicidad de la sociedad civil y cambiar sustantivamente el tipo de participación actual, “funcional” o “instrumental”, por un tipo de participación “activa” y deliberante.

7.2 Cambio de relaciones Estado y sociedad civil

El impacto de todos estos cambios se haría sentir no solamente en cuanto al proceso de descentralización, sino que tendría sus efectos a corto, mediano y largo plazo en otros aspectos de la vida del país. De esa manera, el cambio en las relaciones entre Estado y sociedad civil así como la redistribución del poder en los procesos de toma de decisiones estarían apuntando a la construcción de la esfera pública como un espacio deliberativo donde se encuentran Estado y sociedad para discutir los asuntos públicos.

El establecimiento de un nuevo modelo de gobernabilidad democrática, donde los temas y conflictos nacionales son resueltos por mecanismos institucionales, reconocidos y aceptados por todos los actores sociales y políticos, sería el resultado de mediano plazo de este nuevo tipo de relaciones. A su vez, la construcción de la esfera pública y el establecimiento de un nuevo modelo de gobernabilidad democrática abonarían a largo plazo al fortalecimiento y consolidación del proceso democrático emprendido en la década de los 90.

Finalmente, la participación activa de la ciudadanía y los diferentes niveles de gobierno en los procesos de toma de decisiones permitirían avanzar con mayor eficiencia y eficacia en la discusión y formulación de estrategias nacionales y locales de desarrollo.

7.3 Los supuestos necesarios

Sin embargo, para avanzar hasta ese punto en el proceso de descentralización existen algunos supuestos que deben tomarse en cuenta:

- **Voluntad política del gobierno**, especialmente del Ejecutivo. Este precisamente es uno de los puntos críticos más señalados por todos los actores, pues la forma en que se ha dirigido el proceso de descentralización hasta ahora obedece claramente a una estrategia de control y la falta de confianza del gobierno central en los gobiernos locales y el municipalismo, lo cual no ha abonado a avanzar con mayor rapidez en la descentralización gubernamental y el fortalecimiento de los espacios locales.
- Cierta nivel de **democratización y maduración del sistema político**, especialmente el Ejecutivo y la Asamblea Nacional. Muchas de las acciones que se deben realizar para el rediseño de la descentralización y su posterior desarrollo pasan necesariamente por la aprobación y ratificación del Ejecutivo y el legislativo; sin embargo, hasta ahora ambos poderes del estado han estado subordinados más a intereses estrictamente partidarios que a la solución de los grandes problemas nacionales. Este es el caso, solamente para citar uno, de la reforma y completamiento del marco jurídico necesario para legitimar y legalizar las acciones estatales en materia de descentralización.

- **Maduración de actores de la sociedad civil.** Una sociedad civil “vibrante”, activa y autónoma se caracteriza por cuatro rasgos: su pluralismo (número, tamaño y variedad); su orientación democrática (valores cívicos que propugna); participación política (uso activo de derechos y deberes, la formación de un nuevo liderazgo). Esto implica entonces que, las organizaciones de la sociedad civil tienen capacidad de jugar un rol disciplinario en relación con el Estado, pueden articular intereses y demandas de grupos como canal alternativo de representación, sirviendo como intermediarios entre el éste y la sociedad, y puede jugar un rol constitutivo redefiniendo las reglas del juego político hacia líneas democráticas.
- **Sistema de información pública.** La información pública es un ingrediente central para la democracia política y base de la ciudadanía activa, por ello el acceso a la información pública, entendida esta como toda la información de interés colectivo sobre todos los actos públicos políticos y administrativos, es también base de la transparencia y de rendición de cuentas. La ciudadanía activa conlleva una intervención en reglas del juego, lo que demanda no solo el acceso a la información pública sino espacios en la esfera pública para la deliberación y la toma de decisiones. Actualmente lo que existen son espacios formales para la participación “funcional”, tanto a nivel local como nacional, pero además con escaso o inexistente acceso a la información pública.

7.4 Repensar ámbitos y vínculos

En primera instancia, de lo que se trata es de resolver un problema de comunicación política entre el Estado y la sociedad, entendiendo por tal la capacidad de persuadir y mover a la acción política, de representar y agregar intereses y grupos dispersos para intervenir en las políticas públicas. Un tipo de comunicación de carácter estratégico que implica definir metas, agendas de políticas, enfoques, organización de bases de apoyo y promoción de soluciones. Esto requiere sin embargo, transitar desde estrategia de control y dominación hacia una de diálogo y concertación que abra espacios de genuina participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones a todos los niveles de la esfera pública.

Un enfoque de descentralización y políticas públicas que asuman como variables principales las coordenadas territorial y sectorial, hacia el diseño de un modelo descentralizado de la planificación podría contribuir a deshacer los nudos. De acuerdo con esa propuesta⁵¹ y en base a los principios y normas (políticas) definidos a nivel nacional, las previsiones sobre fines y procedimientos (estrategias) deberían plantearse en la instancia departamental, y las

⁵¹ José Luis Exeni R. Políticas de Comunicación. Retos y señales para no renunciar a la utopía. (La Paz: Plural Editores/CID, 1998)

prescripciones para regir operaciones (planes) deberían ser diseñadas y ejecutadas a nivel municipal.

En relación a los actores institucionales de la planificación, éstos varían en función del eje temático del que se trate, tanto en su vertiente territorial como sectorial. En cuanto al alcance de las normas: a nivel nacional se deberían definir políticas con alcance doctrinario, en la instancia departamental, o intermedia, determinar estrategias con perspectiva metodológica, y en el ámbito municipal, o local, establecer planes en una orientación ejecutiva.

Esto tiene relación directa con el grado de generalidad de los propósitos definidos: a nivel nacional se definirían objetivos generales, en la instancia departamental objetivos específicos y a nivel municipal metas concretas. El modelo descentralizado de planificación, de Exeni, expresa el siguiente esquema⁵²:

Instrumento Ambito comunicativo	INSTRUMENTO	ALCANCE	FORMATO Y DURACIÓN
NACIONAL/CENTRAL (macrocomunicación)	POLÍTICAS (Principios, normas y aspiraciones)	Doctrinario ----- Objetivos generales	General ----- Permanente
DEPTAL/REGIONAL (mesocomunicación)	ESTRATEGIAS (Fines y procedimientos)	Metodológico ----- Objetivos específicos	Particular ----- Temporal
MUNICIPAL/LOCAL (microcomunicación)	PLANES (Prescripciones para regir operaciones)	Ejecutivo ----- Metas concretas	Específico ----- De corto plazo

Descentralización territorial de la planificación en comunicación

Elaboración de José Luis Exeni R.

Una adaptación de este modelo para la construcción de la instancia intermedia entre lo macro y lo micro, otorgando al nivel nacional la función normativa y rectora; donde el nivel intermedio sea el operacionalizador de las políticas a través de la deliberación y adaptación en ejercicios de planificación y evaluación; mientras que al nivel local o municipal (cuyas representaciones nutrirían el espacio intermedio) correspondería una ejecución adaptada.

Si además se concibe este espacio desde la perspectiva de la teoría de la esfera pública-participativa, de Avritzer, expuesta en el acápite 2.1, donde se combinan los principales elementos de la esfera pública (libre expresión y discusión, pluralidad de identidades y asociación) con la deliberación política, se podría establecer el cómo y para qué de la instancia, que cumpla el papel de foro de concertación que demanda la sociedad civil nicaragüense. Aquí encajaría la

⁵² Op. Cit. Pág. 158

variante de propuesta hecha por Prado de convertir los CDD en CONPES departamentales, pero con carácter decisorio y vinculante.

Por supuesto, tal cosa requeriría en primer lugar la voluntad política de abrir el espacio y de concertar con los actores en el territorio por un lado, y por otra parte, que los actores locales pongan en práctica los elementos de solidaridad supramunicipales para construir un marco supralocal en el cual se puedan expresar y proyectar los marcos de consenso y coherencia de los municipios.

7.5 Los actores claves

Es el propósito de este capítulo resaltar algunos aspectos controversiales y estratégicos del proceso de descentralización en Nicaragua. Uno de ellos es el re-enfoque de la mirada técnica por una más política donde la descentralización se constituye en una oportunidad inigualable para el país en tanto puede ser el mecanismo para la construcción de una nueva relación entre el Estado y la sociedad nicaragüense, en un contexto democrático.

En ese sentido es clarificante el comentario de un conocido académico nicaragüense al respecto:

“La descentralización puede ser una manera de proteger la integridad del Estado nacional en la medida en que este proceso le proporcione el ancla democrática que necesita para navegar en las turbulentas aguas de la globalización. Históricamente la soberanía – algún grado de soberanía efectiva – fue un requisito esencial para la consolidación de la democracia. La soberanía, entre otras cosas, limitaba los recursos que podían utilizar los que competían por el poder. En los tiempos en que vivimos, pareciera que la relación anterior se ha invertido. La democracia es un elemento fundamental para la preservación de algún grado de soberanía efectivo. Son precisamente los Estados democráticos del mundo los que hoy por hoy logran navegar mejor en las aguas de la globalización porque no dependen, no pueden depender excesivamente, de los vaivenes del mercado y sus instituciones. Están anclados en sociedades civiles organizadas que los aterrizan”⁵³.

Evidentemente, la posibilidad de alcanzar esta meta depende de los intereses, posiciones y acciones de los actores claves del país:

- Gobierno central. Hasta ahora los sucesivos gobiernos en los últimos trece años, a pesar de que han impulsado acciones tendientes a descentralizar al Estado, han sostenido el proceso sobre la base de una estrategia de control

⁵³ Andrés Pérez Baltodano. Correspondencia privada con las autoras. Mayo del 2003.

político y administrativo, de ahí que en términos prácticos solamente se ha avanzado hasta el nivel de la desconcentración administrativa del aparato estatal sin que se hubieran operado avances en los aspectos sustantivos del mismo. En los últimos años, la descentralización ha cobrado nueva importancia para este actor en tanto forma parte de las condicionalidades y puntos de negociación entre el Estado y la cooperación internacional, a partir de lo cual se ha avanzado en la formulación y consulta de una propuesta de Política; pero además, por la creciente presión de los actores locales (gobiernos y organizaciones de sociedad civil) que demandan un cambio de rumbo en el proceso.

Para el Ejecutivo este es un momento clave y oportuno no solamente para reorientar el curso del proceso, sino también para desencadenar un proceso de cambios y reformas de mayor profundidad en el Estado nicaragüense, enrumbándolo por el camino del establecimiento firme de la democracia como régimen político.

En ese sentido, tienen un papel fundamental en tanto la iniciativa y el impulso de los cambios pueden muy bien surgir desde la institucionalidad de gobierno. De hecho, es el actor con la mejor infraestructura institucional para ello, no solamente porque cuenta con los recursos técnicos y humanos, sino también por su legitimidad, capacidades y recursos políticos frente al resto de los actores, especialmente los partidos políticos, la Asamblea Nacional, otros poderes del Estado y la cooperación internacional.

- Partidos políticos. Uno de los supuestos básicos de la descentralización es la maduración del sistema político y sus actores tradicionales: los partidos políticos. Hasta ahora el conflicto político por el liderazgo de la transición ha condicionado las actuaciones de los dos partidos más fuertes del país: el FSLN y el PLC. Así, la creación y fortalecimiento del marco jurídico e institucional necesario para avanzar en la descentralización ha estado subordinado a los intereses y coyunturas partidarias, pero particularmente a las de los caudillos que gobiernan ambas organizaciones.

Las consecuencias han sido nefastas en tanto la competencia por el poder y los estilos autoritarios prevalecientes tanto en los partidos políticos y el Ejecutivo se han trasladado a espacios de concertación como la Asamblea Nacional. La dinámica que se ha establecido entonces es la de la transacción política, las negociaciones excluyentes y por debajo de la mesa, los pactos y las zancadillas al adversario de turno.

Es evidente que en esta perspectiva, los partidos políticos tampoco tienen interés en modificar la estrategia de control, facilitar la autonomía de los gobiernos municipales y regionales, y permitir formas de participación y representación ciudadana más amplias y fuera de los partidos.

Sin embargo, tampoco pueden colocarse al margen de los procesos políticos, sociales y económicos generados por la globalización y el mismo proceso democrático. De ahí que, uno de los puntos fundamentales para reorientar el proceso de descentralización pasa porque los partidos políticos modifiquen su voluntad política y abran las llaves para acelerarlo.

- Cooperación internacional. Uno de los actores claves para la descentralización es la cooperación internacional. En buena medida el rumbo del proceso ha estado determinado por los enfoques, perspectivas e intereses de las diferentes fuentes de cooperación presentes en el país, quienes han impreso su propio sello a los avances que se han producido en esta materia; además, que han reforzado los enfoques tecnocráticos dentro del gobierno central.

Al igual que en otros temas de la misma importancia, no existe consenso entre las diferentes fuentes de cooperación en relación a los aspectos estratégicos del tema, las posiciones son diversas y las exigencias al gobierno central también lo son. Esta diversidad obliga a los actores, particularmente los que actúan a nivel local, a dispersar sus acciones en función de las agendas, intereses y enfoques de las fuentes de cooperación.

La búsqueda de un nuevo rumbo para la descentralización implicaría, entonces, para la cooperación internacional repensar profundamente su rol en el proceso y en el país, reorientar su apoyo a los actores y favorecer la discusión amplia a todos los niveles.

- Gobiernos locales. Los gobiernos locales junto con diversas organizaciones de la sociedad civil han sido actores protagónicos de la descentralización por dos razones: porque sobre ellos han recaído las principales consecuencias del proceso de desconcentración administrativa y traslado de responsabilidades, y porque han sido la punta de lanza en el cuestionamiento del proceso operado hasta ahora.

Existe en ellos un enorme potencial para desarrollar un movimiento de contrapropuesta al gobierno central; sin embargo, tienen también que remontar algunos obstáculos vinculados, por un lado con la maduración del sistema y la cultura política prevaleciente entre ellos – tal es el caso de la recurrente manipulación política que los partidos realizan sobre ellos, los estilos de negociación sobre la base del chantaje y la coerción, los estilos de liderazgo clientelistas y populistas, y los remanentes de autoritarismo y caudillismo presentes en su relación con los ciudadanos.

- Sociedad civil. La descentralización vista como una oportunidad para la democratización del Estado y de la sociedad nicaragüense debería tener como pilar fundamental a la ciudadanía y la sociedad civil organizada. Esta, junto a los gobiernos locales, constituyen la fuerza fundamental para empujar y operacionalizar el proceso a nivel local, toda vez que ambos actores acumulan

todo el potencial de cambio del proceso, tal como ha quedado demostrado en los últimos dos años.

Pero, al igual que en el caso de los gobiernos municipales, la sociedad civil necesita fortalecer a sus propios actores y posiciones si en realidad desea cambiar el rumbo del proceso.

En ese sentido, algunos aspectos que deben fortalecerse son: la fragmentación y dispersión, la superación de los enfoques localistas, la articulación de los diferentes actores sociales, el incremento de la capacidad propositiva y de acción política.

Esquema de una descentralización democrática

