

DESCENTRALIZACIÓN EN NICARAGUA
UN ABORDAJE INSTITUCIONAL A LA FORMULACIÓN
DE POLÍTICA.

Enero 2000

**(Traducción Adaptada de un estudio
del Banco Mundial)**

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	3
1. EL DEBATE DE LA DESCENTRALIZACIÓN	3
2. ALCANCE DEL ESTUDIO	3
(a) <i>Propósito y Definición</i>	3
(b) <i>Método y Estructura</i>	4
CAPÍTULO I: EL PROBLEMA DE LA DESCENTRALIZACIÓN	5
1. EL DILEMA DE LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN	5
2. MANEJO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN	9
CAPÍTULO II: ANTECEDENTES Y SURGIMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN.....	11
1. EL CONTEXTO GLOBAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN.....	11
(a) <i>Demografía</i>	12
(b) <i>El Sistema de Relaciones Intergubernamentales</i>	12
(c) <i>La Experiencia Actual en Materia de Desconcentración-Descentralización</i>	13
CAPÍTULO III: RESULTADOS DEL ESTUDIO:EL CAMINO HACIA ADELANTE.....	15
A. HALLAZGOS	15
1.- <i>Obstáculos a las Políticas</i>	15
2. <i>El sistema de relaciones intergubernamentales</i>	16
(a) <i>Disfunciones Clave</i>	16
(b) <i>Corrección de las Disfunciones del Sistema de Relaciones Intergubernamentales</i>	18
3. <i>La Experiencia del Proceso de Desconcentración-Descentralización</i>	19
(a) <i>Eficiencias asignativas y productivas</i>	19
(b) <i>Resistencia a la Descentralización</i>	19
(c) <i>Capacidades Desiguales y Descentralización Desigual</i>	20
(d) <i>Capacidad Institucional para la Descentralización</i>	21
4. <i>Viabilidad de los Gobiernos Locales</i>	21
(a) <i>Capacidad de prestar servicios</i>	21
5. <i>La Gestión del Proceso de Descentralización</i>	23
B.-EL CAMINO HACIA ADELANTE: UN ENFOQUE BASADO EN MEDIDAS DE CORTO PLAZO	24
1.. <i>Atendiendo la Viabilidad y Capacidad de los Gobiernos Locales</i>	25
(a) <i>La Propuesta de un Sistema para Clasificar la Capacidad</i>	25
(b) <i>Clasificación de los Gobiernos Locales según su Capacidad</i>	26
(b) <i>Desarrollo de la Capacidad de los Gobiernos Locales</i>	27
2 <i>Construyendo en Base a las Prácticas de Desconcentración- Descentralización.</i>	28
3. <i>Abordando a las Disfunciones Legales y Fiscales del Sistema de Relaciones Intergubernamentales</i>	28
4. <i>La Gestión del Proceso de Descentralización y el Logro del Consenso Político</i>	29
5. <i>Construyendo las Bases del Apoyo Técnico</i>	30

INTRODUCCIÓN

1. *EL DEBATE DE LA DESCENTRALIZACIÓN*

La descentralización es un tópico de relevancia crítica tanto para la nación nicaragüense como para el diálogo sobre políticas públicas y crédito que el Banco Mundial (BM) sostiene en la actualidad con el Gobierno de Nicaragua (GDN). El tópico es considerado relevante por aquellas personas que tanto dentro como de fuera del país, perciben que Nicaragua no está lo suficientemente descentralizada como para aprovechar las eficiencias económicas y las ventajas democráticas que se consideran asociadas con una mayor autonomía de los gobiernos subnacionales. Este tópico también es de considerable importancia para el grupo de donantes que canalizan asistencia para el desarrollo a nivel local. A estos actores les gustaría percibir un mayor control de los gobiernos locales sobre los fondos de ayuda y han expresado su preocupación por la falta ostensible de políticas de descentralización a nivel del Gobierno Central (GC). Ellos tienen puestas sus esperanzas en la implementación de una política y un plan de acción integrales que expediten la ampliación de las capacidades de los gobiernos locales para controlar sus propios ingresos y gastos¹.

El debate que se ha dado en círculos oficiales y de los donantes acerca de la descentralización en Nicaragua se ha desenvuelto en torno a la dicotomía que surge entre los desequilibrios fiscales verticales y la capacidad institucional del nivel local. Los defensores de la descentralización fiscal argumentan que existe un marcado desequilibrio entre las responsabilidades del municipio y los ingresos que se le asignan para cumplirlas. Por otro lado, el Gobierno Central alega en favor de elevar la capacidad de los gobiernos locales (gobiernos locales (GL)), incluyendo la recolección de impuestos, a un nivel compatible con sus responsabilidades. Estos puntos de vista diferentes se han escalado a nivel de confrontación, colocando la viabilidad política del asunto en el centro de la agenda de la política de descentralización.

Este estudio, elaborado a solicitud de un grupo de donantes y acogido por el Gobierno Central, es un intento de dar claridad conceptual al debate e impulsar el proceso de formulación de una política de descentralización.

2. *ALCANCE DEL ESTUDIO*

(a) *Propósito y Definición*

Dada la naturaleza de los temas que conforman el debate de la descentralización, los propósitos de este estudio son:

- (i) Proporcionar una perspectiva institucional para abordar el problema de la descentralización, actualizando el debate de políticas y presentando las opciones que tiene el Gobierno de Nicaragua.

¹ Desde los experimentos de desconcentración-descentralización realizados por la Administración Chamorro, en el período 1990-1996, la Política de Descentralización en Nicaragua se mantiene en un impasse. En la actualidad, presiones provenientes tanto de los actores sociales que han surgido a lo largo del proceso de democratización, como de la comunidad donante internacional, han incentivado a la Administración del Presidente Arnoldo Alemán a retomar iniciativas conducentes a la superación del impasse y al relanzamiento de la Política de Descentralización. Estas presiones se han acentuado en la secuela de la catástrofe provocada por el Huracán Mitch, que puso nuevamente en evidencia la vulnerabilidad del país y la importancia de los aportes de la comunidad donante a los esfuerzos de la reconstrucción.

- (ii) Revisar las implicaciones de carácter político, legal y fiscal-financiero implícitas en la descentralización y su impacto en el sistema de relaciones intergubernamentales.
- (iii) Evaluar las prácticas de descentralización y desconcentración que se están llevando a cabo, examinando cuatro modalidades de entrega de servicios que son las áreas de educación, salud, infraestructura social y desarrollo rural.
- (iv) Proponer un conjunto de medidas a corto plazo que puedan: (i) corregir disfunciones del sistema de relaciones intergubernamentales; (ii) contribuir a la descentralización institucional sostenible que permita la prestación descentralizada de bienes y servicios a las poblaciones locales.

Como resultado adicional, el estudio tiene el propósito de contribuir a ilustrar el diálogo sobre la formulación de políticas públicas que tiene lugar entre el Banco Mundial y el Gobierno de Nicaragua, especialmente respecto a aquellas referidas a la descentralización de sectores específicos, lo cual es prerequisite fundamental del programa de crédito que el Banco Mundial (BM) otorga a Nicaragua. El éxito de varias operaciones crediticias pendientes y en ejecución, depende en un alto grado de la eliminación de disfunciones intergubernamentales y del mejoramiento de la capacidad de los gobiernos municipales.

Para propósitos de este estudio, es apropiada la definición ampliamente citada de descentralización propuesta por Dennis Rondinelli, quien la define como “*la transferencia o delegación de autoridad legal y política para la planificación, toma de decisiones y administración de funciones públicas, hecha por el gobierno central y sus agencias a organizaciones de nivel inferior de esas agencias, unidades subordinadas de gobierno, corporaciones públicas semiautónomas, autoridades territoriales o de desarrollo regional, autoridades funcionales, gobiernos locales autónomos u organizaciones no gubernamentales*”.² Esta definición es apropiada ya que en Nicaragua se han descentralizado legalmente a favor de los gobiernos locales una gran cantidad de funciones municipales típicas. Aunque se reconoce que todavía existe una brecha fiscal vertical crítica con respecto al financiamiento de estas funciones que deberá ser cubierta a su debido tiempo. Sin embargo, parece que en el contexto de la erradicación de la pobreza a nivel local, pudieran obtenerse resultados favorables, si se descentraliza la prestación de servicios sociales y económicos de forma que estén a cargo de los gobiernos locales (GL) y no del Gobierno Central. Además, se pueden obtener importantes eficiencias asignativas y productivas³ a través de: un cambio gradual que va de la desconcentración a la descentralización, de un sistema de relaciones intergubernamentales mejorado y de un incremento en la capacidad de los gobiernos locales.

(b) Método y Estructura

El estudio ha sido copatrocinado y llevado a cabo conjuntamente por el LCC2C del Banco Mundial (como ESW) y la Secretaría Técnica (ST) de la Comisión Nacional de Descentralización (CSD). El enfoque global del estudio se desarrolló en base a intercambios con la ST de la CSD de forma que generara aceptación local y validación gradual de los hallazgos. La ST contribuyó contratando a los consultores locales y asistiéndoles en la orientación y supervisión de su trabajo. Las consultas con la Secretaría Técnica de la Presidencia, la Secretaría Ejecutiva del CERAP y el Presidente de INIFOM se

² Esta definición a pesar de que no abarca los principios políticos generales de descentralización tales como la participación social y política; democracia representativa y gobernabilidad a nivel local; desarrollo humano, erradicación de la pobreza; redistribución, igualdad y desarrollo económico, tampoco entra en conflicto con ellos. Véase “Government Decentralization in Comparative Perspective” pg. 138 en la International Review of Administrative Sciences, N. 2, Febrero de 1981.

³ Para mayor claridad de los conceptos acerca de la eficiencia asignativa y productiva y el papel aúnante de un sistema de relaciones intergubernamentales, véase el Marco Estructural analítico en el Apéndice I

llevaron a cabo al momento de iniciarse el estudio y se les informó periódicamente sobre el avance del mismo. De la misma manera se procedió en relación a los principales donantes representados en Managua interesados en el asunto. El Instituto Nicaragüense de Desarrollo Municipal (INIFOM) fue una importante fuente de información.

El reporte original (version en Ingles) está estructurado así:

- Introducción:** Introduce el debate de la descentralización y especifica el alcance, método y estructura del estudio.
- Capítulo I: El Problema de la Descentralización.** Discute el problema de la descentralización en términos del dilema de las políticas públicas confrontado por el GDN y el manejo del proceso de descentralización.
- Capítulo II: Orígenes y Entorno de la Descentralización.** Examina el trasfondo de la descentralización en Nicaragua en términos de su evolución histórica y política. En él se discute el surgimiento del sistema de relaciones intergubernamentales y el debate que gira en torno al cambio o permanencia del régimen legal y regulatorio. Específicamente, examina con mayor detalle las disfunciones intergubernamentales aludidas en el capítulo I. El capítulo está estructurado en torno de las determinantes *políticas, legales y administrativas* del sistema de relaciones intergubernamentales.
- Capítulo III: Contexto Fiscal y Financiero.** Trata específicamente de los arreglos fiscales y financieros entre el gobierno central y los gobiernos municipales y el impacto que éstos tienen en el proceso de descentralización.
- Capítulo IV: Práctica de Desconcentración-Descentralización.** Es un resumen y análisis de las cuatro modalidades discutidas en los estudios de caso que se presentan en el apéndice II y provee un vistazo general de su sostenibilidad institucional.
- Capítulo V: Hallazgos: El Camino Hacia adelante.** Contiene un resumen de los principales hallazgos y presenta un conjunto de medidas de corto plazo para asentar las bases de un enfoque institucionalmente sostenible de la descentralización.
- Apéndice I:** Contiene un marco estructural analítico que ilustra ciertos aspectos del documento, principalmente del análisis de los estudios de casos presentados.
- Apéndice II:** Contiene los cuatro estudios de caso elaborados con el fin de caracterizar expresamente las prácticas de desconcentración-descentralización que se llevan a cabo actualmente.

CAPÍTULO I: EL PROBLEMA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

1. EL DILEMA DE LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN

Mientras el Gobierno Central ha escalado sus esfuerzos para asegurar la estabilidad fiscal a nivel nacional, las transferencias presupuestarias a los gobiernos locales (GL) han sido recortadas y los impuestos municipales reducidos. Por un lado, estas limitaciones han impedido a los gobiernos locales (GL) enfrentar las responsabilidades de prestación de servicios que les fueron asignadas por la Ley de Municipios, y por el otro, han reducido los recursos destinados a sostener las actividades de desarrollo de capacidades, iniciadas por el Gobierno Central como parte de sus esfuerzos actuales en pro de la descentralización. Esto ha agravado aún más el problema del desequilibrio fiscal, al cual muchos consideran como el principal problema de las políticas de descentralización en Nicaragua. Para otros, el problema considerado como crítico e insuperable es la falta de consenso político que se requiere para establecer políticas de descentralización comprensivas. Este estudio, en la búsqueda de un enfoque viable para el problema de la descentralización, explora el terreno intermedio que se extiende entre estos puntos de vista antagónicos.

Con la promulgación de una nueva Ley de Municipios revisada, se extendieron las responsabilidades de los gobiernos locales (GL) con la esperanza de que estos pudieran reclamar una porción mayor de los ingresos del gobierno nacional en la forma de transferencias del Gobierno Central. A pesar de que la expansión de las responsabilidades de los gobiernos locales fue lograda a través de la Ley, en forma muy poco realista, no se pudo establecer arreglos fiscales adecuados para su financiamiento. El Gobierno Central, por su lado, se resiste a las políticas fiscales que establecen transferencias automáticas como porcentaje de sus ingresos, debido al impacto que tendrían sobre el proceso de estabilización fiscal. Este antagonismo ha creado una tensión que ha socavado aún más la estrategia conjuntamente aceptada para el desarrollo de un mejor sistema descentralizado de relaciones intergubernamentales. En un extremo del debate político están aquellos que propugnan por el “municipalismo” en términos de los méritos *prima facie* de una autonomía municipal total.⁴ En el extremo opuesto hay quienes aún tienen dudas sobre los costos y beneficios sociales que el país, como un todo, recibiría como resultado de tal política. A pesar de este impasse, la descentralización es un tópico que se menciona, muy frecuentemente en las declaraciones del Gobierno.⁵

Al poner en marcha el proceso de descentralización por medio de leyes municipales que especifican las responsabilidades de los gobiernos locales (GL) sin tomar en cuenta la descentralización fiscal, se ha establecido en Nicaragua un enfoque donde las responsabilidades locales *van a la vanguardia* y las finanzas municipales *en la retaguardia*. Ya que la mayor parte de los gobiernos locales (GL) no llevan un registro de datos con propósito presupuestario de los costos de los servicios, hasta el momento es virtualmente imposible estimar las necesidades financieras que las responsabilidades legalmente asignadas de los gobiernos locales (GL) requieren para su aprovisionamiento. La experiencia a lo largo de América Latina indica una secuencia inversa. En 1986 Colombia emitió una legislación basada en la descentralización fiscal donde se enfatizaba la autoridad impositiva de los gobiernos locales (GL) y el asunto de las responsabilidades era referido marginalmente. Lo mismo ocurrió en Brasil con la Constitución de 1988 y en Bolivia con su Ley de Participación Popular de 1993, en la cual se introdujeron cambios en la fórmula de redistribución de transferencias fiscales entre municipalidades y ninguno en la asignación de nuevas responsabilidades. En el Salvador ocurrió de modo parecido en 1997 cuando se elevó la proporción de ingresos nacionales asignadas como transferencias a los gobiernos locales (GL). A pesar de que ambas secuencias pueden soportarse con argumentos igualmente importantes, parece ser que los defensores de la descentralización fiscal prefieren la secuencia en que la asignación de responsabilidades de gastos antecede a los arreglos financieros municipales.

Además de las funciones típicas de los gobiernos locales (GL), la Constitución de Nicaragua y la Ley de Municipios le asignan a los gobiernos locales (GL) la responsabilidad del “desarrollo económico” de la municipalidad. Tal función residual pone aún más peso a la limitada capacidad que tienen la

⁴ El “Municipalismo” es un movimiento que promueve el desarrollo del gobierno municipal a cargo de los alcaldes y los consejos municipales y que persigue la protección de los intereses de las comunidades locales, es decir de los “vecinos”. Algunos se refieren cínicamente al “Municipalismo” como a un movimiento espurio conocido como “alcaldismo” el cual esencialmente respalda los intereses de los “alcaldes” quienes se han hecho de las alcaldías para satisfacer los intereses de algún partido político.

⁵ Especialmente en el discurso del Presidente Alemán en el “Primer Foro Nacional de Avances y Perspectivas de la Descentralización en Nicaragua” en Enero de 1999.

mayoría de los gobiernos locales (GL). Sin embargo, esta área funcional es cubierta principalmente por iniciativas del Gobierno Central dirigidas, en primera instancia, al alivio de la pobreza, pero necesita de un alcance y un acercamiento efectivo a las poblaciones locales. A menudo los gobiernos locales (GL) se involucran en arreglos para la prestación y realización de tales servicios e inversiones. Para que los rendimientos de estas actividades sean efectivos y se lleve a cabo las prestaciones de otros servicios afines por parte del Gobierno Central, se necesitan arreglos institucionales a nivel intergubernamental que combinen aspectos de la desconcentración y la descentralización. Así como, estas amplias funciones de desarrollo social y económico se traslapan con las funciones típicas de los gobiernos locales (GL), la interface también produce eficiencias productivas y sinergias que deberían formar parte de las metas de descentralización perseguidas por la política en referencia.

El Gobierno Central actualmente encara dos políticas alternativas con respecto a la descentralización. Por un lado, puede ceder a la presión para compartir los ingresos nacionales a través de transferencias fiscales de forma que a la mayor parte de los gobiernos locales se les asegure una capacidad adecuada para cumplir con sus principales funciones y con la prestación de los servicios legalmente asignados. Esta alternativa esta asociada con un enfoque de descentralización fiscal que enfatiza la “eficiencia asignativa”, que induciría un proceso de autoselección por el cual aquellos gobiernos locales con mayor capacidad institucional se adelantarían a aquellos de menor capacidad, ampliando así la brecha entre los gobiernos locales avanzados y los rezagados. Esta pauta política alternativa aunque va más de la mano con una descentralización integral, al favorecer un sistema de transferencias basadas en fórmula, es probable que no permita diferenciar efectivamente los niveles disímiles de capacidad existentes entre los diferentes gobiernos locales (GL). Por otro lado, a pesar de que los sistemas de transferencias basados en fórmula pueden ser diseñados para corregir inequidades sociales y de la base impositiva, tienen limitaciones en la corrección de diferencias de capacidad.

Usualmente se considera que un enfoque comprensivo de la política de descentralización se aplica con cobertura total para todas las municipalidades y se fundamenta en el cumplimiento general de una legislación única, de modo que no permite diferenciar entre las distintas capacidades de los gobiernos municipales. Más importante resulta el hecho de que su función es la de proveer un marco que sirva de guía para las actividades de desconcentración y descentralización de todos los ministerios del Gobierno Central y entes autónomos. También se le asocia con una implementación expedita y basada sustancialmente en la descentralización fiscal. Todo lo cual contrasta con una política de descentralización, basada en un enfoque selectivo e incremental.

Esta política sería estructurada en base a: una amplia cobertura y un omnicomprendido régimen legal que requiere desde su inicio una exhaustiva revisión legal. En este contexto, las finanzas irían siempre a la delantera mientras que la respuesta municipal en el ámbito de la prestación de servicios continuarían a la saga y la importancia del seguimiento de los gastos asumiría una importancia crítica. Además, la descentralización integral sería preferible a la desconcentración por medio de la prestación conjunta de servicios entre los gobiernos locales y el Gobierno Central, mientras que la autonomía fiscal podría presumiblemente estimular a los gobiernos locales a concentrarse en la prestación de servicios y actividades de desarrollo no cubiertas por el Gobierno Central. Esta opción política tendría implicaciones significativas en el programa de estabilización nacional y ejercería menor presión sobre el sistema de relaciones intergubernamentales ya que las responsabilidades entre el Gobierno Central y los gobiernos locales (GL) quedarían claramente demarcadas por la ley; y los recursos financieros fluirían automáticamente por medio de los canales fiscales y no por la vía presupuestaria.⁶

⁶ El estar legalmente demarcadas no significa que las implicaciones financieras sean fácilmente reconocidas.

Como alternativa puede escogerse una política con un enfoque gradual y selectivo que permite discriminar entre los distintos niveles de capacidad de los gobiernos locales (GL) a la vez y permite que se provea mayor asistencia a aquellos que se encuentran rezagados, de forma tal que al menos cumplan los requerimientos básicos de funcionamiento y presten los servicios elementales. El alcance de la política sería de carácter selectivo, se aplicarían normas y procedimientos ad-hoc con carácter interino antes de efectuar la revisión completa del marco legal definitivo. Se construirían sinergias a través de una intensificación del proceso de desconcentración del Gobierno Central hacia los gobiernos locales (GL). El paso siguiente sería la descentralización fiscal mediante transferencias destinadas a acelerar la transición de la desconcentración a la descentralización plena. Además del seguimiento y el control de gastos que se efectuaría sobre los gobiernos locales, se realizarían encuestas entre los usuarios de los servicios municipales que permitirían medir la satisfacción y calidad de los servicios brindados. Este enfoque de construcción o creación de capacidades presumiblemente podría preparar a los gobiernos locales para la plena autonomía y para prestar, tanto sus propios servicios como para llevar a cabo algunos programas de desarrollo, ahí donde sus niveles de capacidad lo permita. Más importante aún, es que ello cumpliría con el importante requerimiento de añadir valor a las poblaciones locales por medio de mayores eficiencias productivas en el proceso de prestación de servicios, lo cual es una medida práctica del éxito de las políticas de descentralización.

Chile ha adoptado un enfoque gradual e incremental no muy diferente a la segunda opción arriba expuesta para Nicaragua. Durante el régimen de Pinochet se emprendió una desconcentración limitada a nivel regional que se enfocaba principalmente en: el desarrollo de las capacidades de los gobiernos locales, la desconcentración gradual de responsabilidades hacia ellos y en el perfeccionamiento del sistema de relaciones intergubernamentales. Ahora Chile necesita moverse hacia la descentralización integral para restaurar el equilibrio fiscal intergubernamental y la democracia política y económica a nivel local. Bolivia, Brasil y Colombia han adoptado, a intervalos, medidas más abruptas de descentralización, con implicaciones de largo alcance en materia de descentralización fiscal.

Debido a sus grandes repercusiones, el primer enfoque necesita de un alto nivel de consenso político, que al parecer no es posible obtener por el momento en Nicaragua. Parece que el ritmo gradual del segundo enfoque es políticamente más viable. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que ambos enfoques necesitan de un sistema funcional de relaciones intergubernamentales que pueda garantizar la eficiencia asignativa y productiva de los servicios brindados. La elección de alguna de estas alternativas o combinaciones derivadas, requiere de un trabajo analítico que equilibre entre el énfasis sobre las eficiencias asignativas (que tiende más al enfoque de la descentralización fiscal comprensiva) y el énfasis en las eficiencias productivas a través de un proceso de desconcentración-descentralización selectivo y gradual (más aplicable al enfoque de la capacidad institucional).

No se debe olvidar que antes de maximizar cualquiera de las dos opciones propuestas, la meta de la descentralización en Nicaragua debe estar orientada a alcanzar eficiencias productivas y asignativas a través de una correspondencia activa entre los niveles gubernamentales. Los actuales intentos del Gobierno Central para lograr este objetivo vía modalidades descordinadas en los servicios sociales básicos y actividades de desarrollo económico, necesitan ser estudiados para establecer una base que permita guiar la política de descentralización. Este estudio contribuye a esta búsqueda considerando ambos enfoques e intentando identificar algún sistema de relaciones intergubernamentales más balanceado, piedra angular de cualquier enfoque *institucional* para la descentralización.

2. MANEJO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

La “Comisión Sectorial de Descentralización (CSD) ha brindado algún liderazgo en el proceso de descentralización, pero la misma no es más que un cuerpo subsidiario, coordinador de políticas que se reporta al “Comité Ejecutivo para la Reforma de la Administración Pública (CERAP). Éste, a su vez, es un órgano coordinador de políticas que se reporta al Vicepresidente y no al Presidente de la República el cual ejerce facultad legal sobre las relaciones entre los gobiernos central y municipal. El año pasado se fortaleció a la CSD y se creó una secretaría técnica (ST) subordinada al Presidente del Instituto de Fomento Municipal (INIFOM), quien es también presidente de la CSD. Este secretariado orienta y apoya técnicamente en materia de descentralización pero no asume responsabilidad *ejecutiva* en la formulación e implementación de políticas. Para que dichas políticas creen las capacidades institucionales previstas, se necesita hacer algunos cambios especialmente en relación al sistema de relaciones intergubernamentales. Esto ocurrirá sólo si se establece un punto focal estratégico capaz de mejorar el sistema y de donde emanen poderes ejecutivos, capacidades de articulación política y trabajo técnico secretarial y la emisión de órdenes, decretos y propuestas ejecutivas requeridas para ser legisladas.

La Secretaría Técnica (ST) está constituida por un pequeño grupo de personas que trabajan bajo la dirección de un secretario técnico, quien reporta al presidente del INIFOM; la ST es asistida por un proyecto de la Cooperación Alemana (GTZ), el “Proyecto de Fomento a la Descentralización” (FODES) y por el Proyecto de Municipios Rurales PROTIERRA, financiado por el Banco Mundial. Asimismo, la ST realiza una importante función de información y diseminación, concientización, preparación de propuestas técnicas y capacitación en asuntos relacionados con la descentralización. Su papel de consultor está limitado y no ha sido diseñado para llevar a cabo tareas de implementación. La ST ha editado varios documentos de estrategia que contienen los principios y valores más importantes de promoción de la descentralización, respaldados por la CSD. Los siguientes principios centrales para el trabajo de la CSD y el ST son: descentralización a través del marco legal, basada en el buen gobierno, complementariedad entre el gobierno local y el gobierno central, transparencia al momento de la implementación, desarrollo institucional e involucramiento de la sociedad civil.

El INIFOM, que legalmente está investido con la facultad de “coordinar las actividades de descentralización” ha circunscrito sus acciones a proveer de una variedad de servicios de asistencia técnica y entrenamiento a los gobiernos municipales. También, ha servido de conducto para la transferencia de fondos del Gobierno Central hacia los gobiernos locales (GL) principalmente destinados a cubrir déficits de gastos corrientes y algunas inversiones. Debido a la ausencia de una ley de presupuesto municipal y de un código fiscal para los gobiernos locales (GL), el INIFOM se encarga de emitir pautas y directrices para la preparación de los presupuestos. Por otro lado, el INIFOM no ha podido establecer coordinación entre las ramas de los ministerios que tienen que ver con los gobiernos locales (GL) en alguna forma relacionada con la prestación de sus servicios. Además, su influencia en el desarrollo de un amplio consenso respecto a la descentralización y su importancia en el círculo de las políticas gubernamentales no ha sido decisivo. Este lío institucional ha también contribuido a las iniciativas fragmentadas de desconcentración, descentralización administrativa o delegación emprendidas por sectores de los ministerios de estado y entes autónomos gubernamentales.

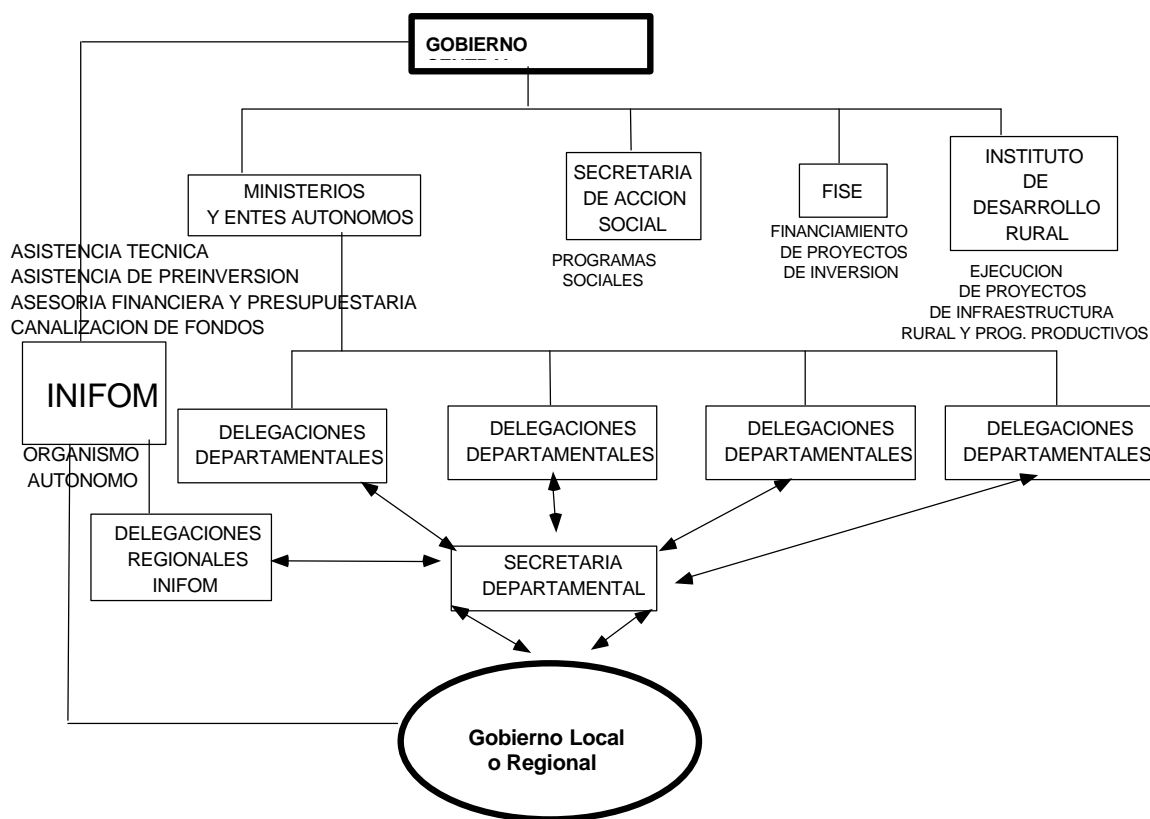
Las dificultades enfrentadas por el Gobierno Central en la coordinación de las acciones de sus delegaciones departamentales y municipales al momento de socorrer a las poblaciones locales afectadas por el desastre ocasionado por el huracán Mitch y su secuela, levantó dudas acerca de las capacidades del Gobierno Central para coordinar dichas acciones a lo largo de todo el país. Para resolver este problema, el Gobierno Central emitió un decreto creando las “Secretarías Departamentales y Regionales” que consisten en una red administrativamente desconcentrada de delegados a nivel departamental. Las funciones de las Secretarías son las de coordinar y supervisar todo tipo de actividades de los delegados del Gobierno Central en los niveles regional y local. Estas actividades van desde la atención a cuestiones relacionadas con el mantenimiento del

orden público hasta el levantamiento del inventario de los activos nacionales en la jurisdicción departamental. Los “Secretarios Departamentales y Regionales electos por el Presidente de la República sirven de coordinadores de las delegaciones departamentales del Gobierno Central y supervisan a aquellos que están en el nivel municipal. La modalidad de los secretarios en el sentido de opción administrativa intermedia está inspirada en la “Prefecture” francesa.

El “Préfet” francés representa al GC como un delegado en el nivel departamental de la administración pública. Éste es electo por decreto del Consejo de Ministros luego de haber sido nominado por el Primer Ministro y el Ministro del Interior. Es el jefe de la “Prefecture” y lleva a cabo un conjunto de funciones que en su mayor parte han sido delegadas por el Ministro del Interior. Entre ellas se pueden mencionar: los servicios relacionados con ciudadanía y registro civil, emisión de todo tipo de certificados y documentos nacionales, tales como pasaportes, licencias de conducir, registro de automotores, permisos de trabajo y en asuntos correspondientes a la organización de las elecciones. Lo más importante es que el Préfet representa al Gobierno Central frente a los gobiernos locales “les collectivités”, las cuales tienen su propio gobierno electo por ellos mismos. A través de las “Prefectures” el gobierno central francés implementa sus políticas regionales y territoriales.

Los “Secretarios” tienen bajo su responsabilidad el “Consejo Gubernamental Departamental” donde se congregan los delegados de todos los sectores del Gobierno Central (tanto ministerios como entes autónomos) y formulan políticas de desarrollo para el departamento que reflejan las prioridades del Gobierno Central. Debido a las pérdidas provocadas por el huracán Mitch, se ha dado énfasis en la alerta de emergencia y la defensa civil. No existe referencia alguna respecto a las funciones de relación intergubernamental con los gobiernos locales (GL), aspecto que constituye una deficiencia en el decreto creador de estos cuerpos institucionales. La oficina del Presidente a través del “Secretario Técnico de la Presidencia” puede proveer de información relativa a estas “Secretarías”. Se están tomando medidas adicionales para crear un consejo a nivel de gabinete que se llamaría “Gabinete Territorial” el cual estaría constituido de todos los “Secretarios Departamentales y Regionales” y el vicepresidente de la República. El gabinete estará bajo la responsabilidad del Presidente de la República y el “Secretario Técnico de la Presidencia” fungiría como secretario técnico del mismo. El diagrama que se incluye a continuación describe el arreglo organizacional donde están presentes las relaciones entre las Secretarías Departamentales y las otras entidades del CG.

DISEÑO ORGANIZACIONAL DE LA INTERACCION ENTRE LAS SECRETARIAS DEPARTAMENTALES Y EL GC.



CAPÍTULO II: ANTECEDENTES Y SURGIMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

1. EL CONTEXTO GLOBAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El desarrollo general de un país ejerce una influencia significativa sobre las capacidades de los gobiernos locales.⁷ La ampliamente reconocida incapacidad de la mayoría de las municipalidades nicaragüenses para recolectar impuestos y prestar servicios, plantea el formidable desafío de elevar sus capacidades a un nivel compatible con las responsabilidades descentralizadas. Todo lo cual debilita la opción por una descentralización integral. Esto también sugiere, que habrán menos municipalidades funcionando a niveles mínimos de capacidad y sin una masa crítica poblacional como para justificar los costos de un nivel adicional de gobierno. Aunque se contra-argumenta que el aislamiento relativo de muchas comunidades rurales hace que la centralización sea ademocrática e igualmente ineficiente.

⁷ El PNB de Nicaragua en 1998 fue de US\$380 y el 43.8% de su población vive debajo del nivel de pobreza que es de US\$1 por día. La esperanza de vida es de 68 años y el alfabetismo en los adultos es del 34%. La distribución de los ingresos es muy desigual ya que la proporción del 10% de los más altos ingresos es 22 veces sobre el 40% que representan el más bajo nivel. Todo esto hace de Nicaragua el segundo país más pobre del hemisferio occidental.

(a) Demografía

Nicaragua tiene una población de 4.6 millones de habitantes y un área terrestre de 130, 000 Kms. cuadrados (aproximadamente el tamaño del estado de Alabama en los Estados Unidos), posee una densidad de 36 habitantes por kilómetro cuadrado.⁸ Debido a estas características no existen en Nicaragua imperativos demográficos para una descentralización total. El único contraste relevante que incita la descentralización se da entre los centros urbanos, con una población de cerca de 2.9 millones (63%) y las áreas rurales, con 1.7 millones de personas (37%).

A pesar de estos argumentos, Nicaragua incluye dos regiones autónomas (Atlántica Norte y Atlántica Sur), que tienen sus propios gobernadores y consejos regionales electos por sufragio, 15 departamentos y 147 municipalidades. Cuarenticuatro de estas, conformadas por un 17% de la población viven en estado de extrema pobreza, 69 municipalidades con el 36% de la población bajo un alto nivel de pobreza y 34 municipalidades, con un 47% de la población se encuentran entre los niveles medio e inferior de la escala de pobreza. La población oscila en un rango que va de unos 270 habitantes en las pequeñas comunidades nacionales de las regiones del Atlántico, hasta 930,000 en el área de Managua, con un promedio poblacional de 29,600 habitantes por municipio. Los departamentos tienen poblaciones que oscilan entre los 70,000 y 1,100,000 habitantes y siete de ellos son urbanos y los ocho restantes rurales. Treinta y cuatro por ciento de las municipalidades tienen poblaciones con menos de 12,000 personas; 45% están constituidas por poblaciones que oscilan en un rango que va de 12,000 a 29,999 habitantes, 18% entre 30,000 y 99,999; y el 3% restante con más de 100,000.

De acuerdo a la Ley de Municipios actual, la creación de una nueva municipalidad requiere de una población de 10,000 personas y una capacidad comprobada de generar ingresos para sostener las funciones básicas locales y prestar los servicios públicos elementales (tanto aquellos propios del municipio como aquellos que se coordinan con el Gobierno Central). Además, el Gobierno Central debe ser capaz de extender al nuevo municipio los servicios judiciales y policiales.⁹ Actualmente muchos de los gobiernos locales (GL) no cumplen con estos criterios.

La capacidad para ejercer una autonomía consistente con la descentralización varía ampliamente entre las municipalidades. Aparte de que aún continúa el debate centrado en la justificación de la descentralización, hay razones que urgen a corregir la gran cantidad de disfunciones presentes en el actual sistema de relaciones intergubernamentales, sea cual sea la vía política de descentralización que aplique el Gobierno Central. Este estudio enfatiza estas disfunciones y sugiere acciones correctivas que podrían mitigar su impacto en la prestación de servicios que realiza tanto el Gobierno Central como los gobiernos locales (GL).

(b) El Sistema de Relaciones Intergubernamentales

Las disfunciones institucionales de las relaciones intergubernamentales se refieren en primera instancia a aquel marco legal o cultura política que induce a los niveles nacionales y subnacionales de gobierno a actuar en base a objetivos contradictorios con respecto al orden constitucional establecido y el servicio debido a las comunidades locales. Estas disfunciones provocan: la subóptima asignación de responsabilidades y recursos financieros así como también un bajo rendimiento y pobres resultados.

⁸ Con la sola excepción de las poblaciones indígenas de la costa del Atlántico cuya cultura y lenguaje difieren del resto del país, Nicaragua globalmente es un país homogéneo culturalmente. Estudios de los países Latinoamericanos y OECD muestran que la población, el área del país y el PNB correlacionan positivamente con el grado de descentralización.

⁹ Véase la Ley 261 del 26 de agosto de 1997, arto. 4.

Además de que esta no es una opción políticamente democrática, origina regímenes regulatorios confusos, regímenes financieros impredecibles y un vacío de responsabilidades. Bajo tales propósitos cruzados los gobiernos locales (GL) no gozan ni de incentivos dirigidos a mejorar las eficiencias productivas para agregar valor al sector local, ni de reglas para reforzar las responsabilidades que surgen en el camino.

Las disfunciones del sistemas de relaciones intergubernamentales que son revisadas en este estudio caen dentro de las siguientes categorías: *políticas, legislativas, y fiscal/financieras*. Su efecto conjunto debilita los medios por los cuales los gobiernos municipales (en especial aquellos que tiene menor capacidad institucional) llegan a las comunidades locales. Los servicios requeridos (incluso aquellos prescritos por la ley) quedan en meras declaraciones de buenas intenciones y las libertades electorales no son acompañadas de una efectiva participación ciudadana. Con excepción de las municipalidades más desarrolladas, los pocos servicios que se prestan a las comunidades locales no reflejan las preferencias locales debidamente articuladas; estos servicios se prestan de manera fragmentada y se ejecutan por iniciativa del Gobierno Central y no vía el marco integrado de regulación descentralizada puesto en marcha por los gobiernos locales (GL) tal y como las políticas de descentralización lo ordenan. Los orígenes, contexto y consecuencias de estas disfunciones se discuten abajo.

Finalmente, el Gobierno Central ha impulsado la presencia de los ministerios sectoriales y de los entes autónomos al nivel local, a través de un plan escalonado de acción territorial para el manejo de las políticas públicas. Los “municipalistas” ven esto como un caso de mera desconcentración por encargo a entidades subordinadas, modelo que consideran perjudicial en el proceso genuino de descentralización que solamente puede ser corregido a través de una descentralización integral.

(c) *La Experiencia Actual en Materia de Desconcentración-Descentralización*

Las cuatro modalidades de prácticas de desconcentración-descentralización expuestas en la versión amplia de este trabajo y que se refieren al funcionamiento de los centros de educación municipales y autónomos, a la desconcentración de los servicios de salud por medio de los Sistemas Locales de Asistencia Integral de Salud (SILAIS), a las actividades del Fondo de Desarrollo Social (FISE) y al trabajo del Programa PROTIERRA-INIFOM, representan servicios que el Gobierno Central ha instaurado pero que potencialmente se pueden expandir ampliamente bajo la responsabilidad de los gobiernos locales (GL) de forma que promuevan el desarrollo económico y social de sus respectivas municipalidades. El análisis realizado muestra que el sistema de relaciones intergubernamentales tiende a apoyar las modalidades financiadas y dirigidas con recursos externos.

Como parte de su política de relaciones intergubernamentales, el Gobierno Central ha mantenido dicha tendencia, aunque la coordinación conjunta con los ministerios del ramo y los entes autónomos que prestan los servicios al nivel municipal siempre representa un reto para el sistema. Este déficit del sistema trae consigo una mayor carga para los gobiernos locales (GL) ya que las tareas de coordinación entre los donantes y el Gobierno Central les son trasladadas, construyendo aun más su limitada capacidad. A su vez, la reacción de los gobiernos locales, usualmente, ha sido la de ligarse en forma pasiva a cualquiera de los diferentes programas de los donantes, teniendo en cuenta que dichas asociaciones siempre traen consigo recursos que ayudan a mantener un ritmo de actividad módica a nivel del municipio. Las Secretarías Departamentales y Regionales creadas recientemente podrían jugar un importante papel en este proceso de coordinación, en el caso de que les fuera concedida la capacidad de interactuar con los gobiernos locales, lo que hasta el momento no se ha dado y constituye un asunto importante a ser resuelto.

Las modalidades de desconcentración-descentralización revisadas mezclan los incentivos para desarrollar mayor capacidad en los gobiernos locales (GL). Por ejemplo FISE y PROTIERRA invierten en el desarrollo de la capacidad de los gobiernos locales pero al mismo tiempo crean dependencias que ponen en tela de duda la sostenibilidad de tal capacidad. Asimismo, estas modalidades operan como enclaves lo que les sitúa fuera de la administración ordinaria de la prestación de servicios del Gobierno Central. Tal es el caso de las inversiones en infraestructura de servicios educativos y de salud que realiza el FISE y también de PROTIERRA, en relación a las actividades ordinarias del Gobierno Central en las áreas de desarrollo rural y extensión. Esta tendencia sugiere otra anomalía en el sistema de relaciones intergubernamentales.

Este estudio muestra que la evidencia no es consistente con la manera en que las modalidades desconcentración-centralización logran producir eficiencias. Por ejemplo, el FISE ha creado mecanismos de inversión que obligan a los gobiernos locales a desarrollar capacidades organizacionales diseñadas para obtener eficiencias productivas, aunque hay evidencia de que las decisiones de asignación de la inversión de algunos de estos mecanismos, no reflejan las preferencias locales. Lo anterior, parece haber alienado a los beneficiarios locales y conducido a la comisión de negligencias relacionadas con el mantenimiento de los activos que está incluida dentro de esta modalidad. La modalidad del SILAI se basa enteramente en la obtención de eficiencias de escala y tecnológicas en el contexto de la práctica médica y de enfermería. Además para la prestación de servicios de salud, como las campañas de vacunación, se obtiene eficiencias productivas por medio de la asociación con los gobiernos locales, lo que permite llevar el servicio a comunidades distantes.

Las modalidades de FISE y PROTIERRA muestran que se obtienen eficiencias siempre y cuando se tome en cuenta la participación de los gobiernos locales (GL) en la prestación de servicios. Sin embargo, las modalidades “autonomía escolar” y “escuela municipalizada” muestran justamente lo contrario. En el caso de la educación primaria y secundaria, los centros escolares autónomos han exhibido una tendencia reacia a la participación de los gobiernos locales. En el caso de la educación se puede ver claramente que externalidades tales como los beneficios y la economía de escala de los recursos escolares no logran convencer a las comunidades para que acepten la descentralización a través de la modalidad de “autonomía escolar”. Sin embargo, el sistema de relaciones intergubernamentales parece ser institucionalmente efectivo pues se respeten las reglas centrales del sistema educativo nacional (incluso dentro del régimen autónomo de los CDE).

A partir de este estudio se ha notado que la abrumadora presencia del Gobierno Central en el nivel municipal puede tener efectos institucionales tanto positivos como negativos. Por el lado positivo, debido a la entrega conjunta de bienes y servicios, la desconcentración del Gobierno Central a los niveles departamentales y municipales puede servir para intensificar la transición hacia la descentralización. El lado negativo se muestra al momento en que la desconcentración puede llegar a sobrecargar a los gobiernos locales imposibilitando su intervención en la entrega de servicios tales como salud y educación. Para corregir esta distorsión, se necesita de una coordinación gubernamental que mantenga la responsabilidad de la transición hacia una completa descentralización en los entes autónomos y los ministerios del ramo. El ajuste y actualización de las leyes que regulan el comportamiento de los sindicatos pueden también ayudar a reducir la resistencia hacia la descentralización; su revisión es un aporte importante en la creación de las capacidades institucionales del sistema de relaciones intergubernamentales. El Ministerio de Salud tiene planes para corregir este problema y cuenta con un proyecto piloto que se está implementando en el Departamento de Granada —uno de los más avanzados del país— para “municipalizar” al máximo la prestación de los servicios de salud.

Todos los factores aquí considerados indican que para Nicaragua la transición hacia un sistema consolidado de relaciones intergubernamentales atraviesa por el realineamiento del proceso de desconcentración. Evadir la realidad de la desconcentración, tal como lo revelan las modalidades analizadas en este estudio, es una forma irreal de enfocar la descentralización. El objetivo fundamental de este esfuerzo debe de ser: la creación de plenas capacidades institucionales, por medio de reformas y mejoras al sistema de coordinación intergubernamental que reduzcan la dependencia de los gobiernos locales del gobierno central y de los donantes y les permitan desarrollar y sostener su propia capacidad e incluso producir sinergias entre los dos niveles de gobierno. Esta medida debería ser capaz de generar tanto eficiencias asignativas como productivas, en la provisión y prestación de bienes y servicios a nivel local.

CAPÍTULO III: RESULTADOS DEL ESTUDIO: EL CAMINO HACIA ADELANTE

A. HALLAZGOS

1.-Obstáculos a las Políticas

El análisis que se ha efectuado en este estudio sobre el contexto de la descentralización y las prácticas actuales de desconcentración-descentralización ha puesto en evidencia la existencia de muchas restricciones que impiden la formulación de una política integral de descentralización. Entre los hallazgos más notables resumidos en este capítulo se encuentra que el “municipalismo” en Nicaragua se ha desarrollado como elemento de controversia política, lo cual tiene importantes implicaciones en las políticas de descentralización. Además, este estudio muestra que el efecto acumulado de las disfunciones presentes en el contexto se traducen en un sistema de relaciones intergubernamentales que no permite el avance de la descentralización.

Se ha concluido, también, que la carencia de consenso político alrededor de las metas y los medios de la descentralización, han tornado problemática la formulación e implementación de una política integral que logre captar los beneficios de las eficiencias asignativas (allocative). El antagonismo político ha impulsado al Gobierno Central a escalar sus esfuerzos dirigidos hacia la desconcentración, desarrollando, al mismo tiempo, una política y una maquinaria institucional encargadas de lidiar con la administración “territorial”, desenfanzando así la descentralización hacia los gobiernos locales. El estudio concluye que de las opciones de políticas delineadas en el Capítulo 1, la primera—dirigida a obtener eficiencias asignativas por medio de la descentralización integral— no es factible. La segunda opción, la de una descentralización gradual e incremental que logra eficiencias productivas, no sólo es factible y deseable, en el corto plazo, sino que de hecho ya se está implementando por omisión, como parte de los esfuerzos de desconcentración del mismo Gobierno. En la sección B de este capítulo están contenidas recomendaciones para reorientar y avanzar en las prácticas de desconcentración-descentralización.

Otra conclusión importante del estudio, es que el debate de la descentralización en Nicaragua no está basado en una comprensión plena del desempeño de los gobiernos locales en la satisfacción de las necesidades de sus ciudadanos, ni de las realidades de las prácticas desconcentración-descentralización. La brecha entre la retórica y la realidad se debe a una asombrosa falta de información confiable sobre el desempeño de los gobiernos locales en la prestación de servicios y el desconocimiento de los resultados obtenidos de las prácticas de desconcentración-descentralización. Por consiguiente, los formuladores de políticas no pueden estar seguros de que un sistema de gobierno más descentralizado pudiera servir mejor

a las comunidades locales. A pesar de que este estudio no tiene como finalidad cerrar la brecha de información, hace incursiones y enfoca la atención en este requerimiento que es muy importante para la formulación de políticas.

2. El sistema de relaciones intergubernamentales

El estudio también concluye que, dada la práctica de desconcentración-descentralización en Nicaragua, la meta de corto a mediano plazo, no es la de promover transferencias adicionales de responsabilidades y recursos financieros a los gobiernos locales, sino la de establecer un conjunto de reglas unificadoras dirigidas a generar capacidades institucionales en el sistema de relaciones intergubernamentales, las cuales: (a) han de incentivar a los gobiernos locales para recolectar impuestos provenientes de bases impositivas subexplotadas, destinados a cubrir las responsabilidades legalmente establecidas; y (b) alentar la transición gradual de la política de desconcentración del Gobierno Central hacia la plena descentralización de los servicios sociales, con el objeto de captar eficiencias asignativas y productivas. Esta capacidad institucional integral descansa en un conjunto de capacidades pertinentes al Gobierno Central y a los gobiernos locales que necesita ser desarrollada, ya que Nicaragua está lejos de tener un sistema institucionalmente alineado de relaciones intergubernamentales, dadas las disfunciones encontradas por este análisis y que se resumen a continuación.

(a) Disfunciones Clave

En el nivel político, el debate de la descentralización se centra alrededor de dos temas polarizados. Por un lado, en el inherente derecho democrático a la autonomía de las municipalidades y los recursos necesarios para hacerla económicamente factible. Por el otro lado, el costo final al Gobierno Central para asegurarla. La paradoja emergente consiste en que las municipalidades demandan una mayor autonomía institucional pero con mayores niveles de dependencia fiscal de transferencias provenientes del Gobierno Central. La alternativa que no se considera, es la de obtener mayor libertad para explotar otras bases impositivas en sus respectivas jurisdicciones o realizar un mayor esfuerzo de recolección de impuestos en la base impositiva ya establecida por la ley. La tensión resultante ha llevado a los “municipalistas” a demandar para la municipalidad un rango mayor de responsabilidades. Esto fue logrado en gran medida por medio de la Ley 261 que dio a las municipalidades un repertorio irreal de funciones, puesto que su asunción se encuentra más allá de las capacidades fiscales y administrativas de la mayoría de los gobiernos locales.

La cuestión que yace detrás de todo esto es la de donde trazar la línea que demarque el límite entre la *autonomía* y la *dependencia fiscal*. Los GL generan sus recursos esencialmente a través de una base impositiva que es compartida a nivel nacional. De esta forma, ejercen su limitada *autonomía fiscal* tal y como se encuentra establecido en la Constitución y los costos de tales servicios son en su mayor parte asumidos por las jurisdicciones que gozan de los beneficios de los servicios locales (imposición para beneficios). La *dependencia fiscal* se da cuando los beneficios quedan cortos, entonces los GL todavía requieren de transferencias del GC para poder financiar aquellos servicios locales que no tengan que ver ni con las obligaciones del GC ni con ninguna política nacional redistributiva. En el caso de Nicaragua, este es un problema de políticas que todavía tiene que ser resuelto debido a la falta de consenso político. Véase Vito Tanzi, “*Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects*”, *The World Bank, Annual Conference on Development Economics, 1995*.

El GC, bajo las presiones del Plan de Estabilización y las limitaciones presupuestarias, se ha resistido a cumplir plenamente con el mandato constitucional de establecer un sistema de transferencias a los gobiernos municipales, y ha decidido lidiar con el asunto en forma anual a través de la Ley de Presupuesto. Por lo tanto, la descentralización ha sido antagonizada tornándose difícil el establecimiento

de una base consensuada para la formulación de una política integral. Esto, sin embargo, no significa que la descentralización no sea políticamente viable, siempre y cuando se le enfoque desde una perspectiva incremental y dirigida hacia el desarrollo de las capacidades institucionales del sistema de relaciones intergubernamentales.

El ambiguo papel que juegan el INIFOM y AMUNIC en lo que respecta a la representación de los intereses de los GL, la inactividad de la CSD, la singular proactividad de los miembros de la Asamblea Nacional y las elecciones venideras han contribuido a un clima inconducente para la articulación de una política basada a una estrategia que enfoque el problema del sistema de relaciones intergubernamentales en Nicaragua. Sólo puede esperarse que una vez pasada la agitación pre-electoral, el nuevo gobierno considere estratégicamente importante el asunto de la descentralización y se aplique a la búsqueda de soluciones.¹⁰

En relación al marco legal de la descentralización, se encuentra incompleto debido a que varios proyectos de ley que complementan el intento realizado en 1995, quedaron pendientes de aprobación en la Asamblea Nacional. Áreas que requieren diferentes niveles de legislación complementaria son: fiscal, financiera, servicio civil y presupuesto, y administración financiera. Más crítica es la ambigüedad de la Ley 261 y sus regulaciones, especialmente en el área de colaboración de responsabilidades compartidas entre el GC y los GL. Además, tanto la Ley 290, (Estructura y Organización del Poder Ejecutivo) como las iniciativas legislativas más recientes que crean las Secretarías Departamentales y los Consejos Gubernamentales, así como la propuesta de creación del Gabinete Territorial (como un órgano político de alto nivel dependiente de la Presidencia de la República) guardan silencio a la hora de referirse a la interacción entre el gobierno central y los gobiernos locales. Esta omisión deja irresuelto uno de los asuntos de mayor importancia del marco institucional, con las consiguientes consecuencias adversas para el régimen que regula las relaciones intergubernamentales. Sería contraproducente completar la legislación en este momento, sin tomar en cuenta las contribuciones que pudiera efectuar la formulación de una estrategia general basada en las lecciones obtenidas tanto de las experiencias como de un mejor conocimiento de los datos sobre la ejecutoria de los gobiernos locales.

Las **disfunciones fiscales** son consecuencia tanto de la legislación incompleta como de políticas inadecuadas. En la parte legal este estudio ha enfatizado: la inadecuada cobertura de los asuntos fiscales municipales en la Ley 261, el tratamiento tangencial de los asuntos fiscales en la reciente reforma tributaria (Ley de Justicia Tributaria y Comercial) la ausencia de un código fiscal que demarque claramente las responsabilidades fiscales, y el régimen de transferencias del GC a los GL. Se produjo una brecha fiscal debido a que el enfoque adoptado para la descentralización, fue impulsado por un ambicioso repertorio de responsabilidades establecidas por la Ley 261, la cual resultó incapaz de asegurar los requerimientos financieros para hacerles frente. Asimismo, la falta de información acerca de los costos o niveles de cobertura de los servicios que prestan los GL no permite que quienes hacen las leyes, puedan evaluar los requerimientos financieros necesarios para cumplir legalmente con las responsabilidades asignadas a estos.

Los GL han llegado a depender más de los recursos que son presupuestados y canalizados a través de los diversos programas que ofrece el GC y los donantes (programas tales como los expuestos en los estudios de caso), debido a la impredecibilidad de los montos de las transferencias fiscales y a lo escuálido de las asignaciones impositivas fijadas por los planes de arbitrios. Esto crea una pauta de

¹⁰ Debe notarse también que el sistema y el calendario electoral promueve el voto municipal en base a planchas partidarias y no plataformas políticas, lo cual subordina los resultados de las elecciones locales a las políticas partidarias nacionales.

dependencia que pareciera tomar precedencia sobre la ejecutoria de los gobiernos locales en cuanto al cumplimiento de sus responsabilidades. Este comportamiento ha tenido el efecto perverso de socavar aquellos incentivos que inducen a explotar la poco utilizada base impositiva sobre la propiedad urbana y rural. Estos defectos existentes en el marco fiscal, han contribuido a un vacío legal o de costumbres que ha forzado a los GL a operar en base a sistemas obsoletos tales como “planes de arbitrios” ajustados anualmente para asegurar sus ingresos y las transferencias altamente discrecionales provenientes del GC y la AN, incluidas en cada presupuesto anual. En parte esto es compensado por las contribuciones del GC, vía fondos de contrapartida de la ayuda externa.

(b) Corrección de las Disfunciones del Sistema de Relaciones Intergubernamentales

Este estudio percibe dos opciones básicas para corregir las disfunciones fiscales del sistema de interrelaciones gubernamentales. La primera es a través de transferencias fiscales convencionales vía una fórmula de asignación entre los GL, factorizando un número de aspectos que reflejan la diversidad de las municipalidades. Esta opción tiene la característica de corregir fiscalmente las inequidades entre las municipalidades. Pero dado el diferencial de capacidades, no asegura que las municipalidades rezagadas se pongan al nivel de las más desarrolladas. La segunda opción es la de fomentar la habilidad de los GL para explotar sus actuales bases impositivas, especialmente bajo la forma de mejoras en la recolección del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, pero concentrándose en un sistema de transferencia fiscales diferenciadas en base a la capacidad de los GLs, favoreciendo aquellos con menor desarrollo. Hasta el momento no existe un consenso general sobre la forma de abordar el problema del desequilibrio fiscal vertical debido a las presiones de la estabilización económica y al precario consenso político predominante sobre el asunto. Hay acuerdo acerca de que la actual improvisación política que se realiza por medio de transferencias ad hoc del GC para cubrir los gastos corrientes es tan solo una medida de contención de la brecha y que debe ser eliminada.

Una consecuencia importante de estas disfunciones del sistema de coordinación intergubernamental es que el marco legal resulta vago con respecto a las responsabilidades compartidas, que es el lugar donde las oportunidades para una colaboración intergubernamental es mayor. Además, áreas de servicio que no han sido claramente asignadas al GC o a los GL, a pesar de que son objeto de legislación nacional, quedan en un vacío de responsabilidad gubernamental. Estas incluyen: seguridad local; tribunales de pequeños litigios para resolver disputas comerciales y familiares; protección al consumidor; y especialmente los problemas focalizados de indigencia, niños abandonados y delincuencia. Estos son asuntos que tienen un impacto directo sobre las comunidades locales y son candidatos para una colaboración productiva que el sistema actual no promueve.

Juntas estas disfunciones tienen un efecto perverso sobre la eficiencia asignativa del sector público nicaragüense y sobre la eficiencia productiva de la prestación descentralizada de bienes y servicios. La ausencia de una interacción vertical entre los dos niveles de gobierno en un número de áreas que caen en las mal llamadas “funciones compartidas” permite al gobierno central alcanzar directamente a las comunidades locales a través de acuerdos de colaboración con los gobiernos locales. Ello produce la presencia abrumadora del GC en el nivel subnacional a través de delegaciones del GC multiestratificadas tanto en el nivel departamental como en el municipal. Dicha presencia, fuera del marco de la descentralización, tiene el potencial de ocasionar competencias burocráticas disfuncionales, duplicación de esfuerzos y deficiente empleo de recursos. Además, no ha sido beneficioso para el desarrollo de las capacidades de los GL o para prepararlos para asumir un papel más relevante en la prestación de servicios cuya responsabilidad primaria recae en el GC.

3. La Experiencia del Proceso de Desconcentración-Descentralización

(a) Eficiencias asignativas y productivas

Este estudio desafía el argumento de los que abogan por un enfoque de descentralización integral basada en los beneficios producidos por la eficiencia alocativa. Asimismo, hace notar que las restricciones de eficiencia productiva en el punto de prestación de bienes y servicios son causadas por serias limitaciones en la capacidad de los GL que anulan los beneficios de la eficiencia asignativa, por lo tanto, la descentralización total de los mismos sin tomar en cuenta la cuestión de la capacidad se torna en un asunto problemático. Los estudios de casos, analizados en el capítulo IV, muestran un modelo de arreglos de desconcentración y descentralización entre el GC y los GL que en algunos casos parecen lograr ambas eficiencias, la asignativa y la productiva y, a la vez desarrollan la capacidad de los GL. Estas eficiencias son posibles como resultado de la colaboración dentro de las responsabilidades del GC. Los estudios de caso también muestran como las disfunciones del sistema de relaciones intergubernamentales les ocasiona problemas. Por ejemplo, la falta de regulación del sistema de “convenios con los donantes” permite a los GL establecer acuerdos con los donantes que les lleva a descuidar sus propias responsabilidades, creando así dependencia. La interacción entre el GC los GL por medio de la prestación conjunta de servicios también afecta la entrega de servicios de los gobiernos locales ya que de cierta manera estos se encuentran ligados con los que brinda el GC, tales como la salud e higiene pública.

Dada esta pauta de prácticas de desconcentración-descentralización en Nicaragua, frecuentemente basada en una relación de dependencia de los gobiernos locales de los programas del GC no es realista esperar que la mayoría de los GL estén preparados para asumir en el corto plazo la autonomía total en la prestación de los bienes y servicios. Los estudios de caso y el análisis que les acompaña sugieren que la capacidad que está siendo construida especialmente en las áreas de inversión para infraestructura y erradicación de la pobreza rural, en este momento, prepara a algunos GL para que alcancen un mayor nivel de autonomía. También los casos relacionados con la salud muestran que el proceso de aceleración de la descentralización administrativa de los ministerios y agencias del GC hacia sus delegados en el nivel regional y municipal, tiene el potencial de trasladar a los GL responsabilidades tradicionalmente asignadas al GC. También se indica en el análisis que los beneficios de las eficiencias productivas en el punto de la prestación de servicios implica la existencia de responsabilidades del GC, que producen importantes derrames sobre la prestación de servicios de los GL, principalmente como resultado de la exposición a arreglos administrativos y organizacionales más avanzados.

(b) Resistencia a la Descentralización

Como resultado de las prácticas del proceso actual de desconcentración-descentralización, existe una resistencia palpable a la descentralización por parte de los ministerios y entes autónomos del GC, expresada en su mayor parte a través de sus sindicatos que se oponen a compartir porciones de sus funciones con los GL, sin importarles la ley municipal, como sucedió en el caso de las regulaciones del transporte público urbano e intermunicipal. Por otro lado, tal y como lo expresó un representante de AMUNIC, los GL no están dispuestos a asumir responsabilidades, aun cuando estén contempladas en las leyes municipales, sin que antes no se les provea de transferencias fiscales y asistencia técnica para elevar sus capacidades de prestación de servicios y poder obtener mayor claridad en las reglas de juego con el GC, todas estas características de un sistema funcional de relaciones intergubernamentales. Esto sugiere que los GL tienen mayor preferencia por *garantías* de transferencias predictibles del GC y asistencia técnica que por las oportunidades de asumir autonomía y explorar oportunidades de obtener ingresos propios en base a la explotación de su base impositiva. La ausencia de regulaciones tales como la de un código de finanzas municipales que defina claramente la base impositiva que incite a los GL a explotar sus oportunidades y que brinde la libertad de establecer las cargas tributarias que se van a aplicar y las transferencias que se pueden esperar, contribuye a socavar la predictibilidad de las finanzas sobre las que

se puede construir un repertorio de efectiva prestación de servicios a partir de los enunciados en la Ley 261.

Las modalidades de desconcentración-descentralización muestran que la presencia de las delegaciones del GC en el nivel departamental y municipal es abrumadora y que a menudo se asocian ellas mismas con los GL para llegar a los usuarios de los servicios locales, engendrando así la dependencia de los GL. En estas asociaciones, los GL sirven principalmente como conductos para la prestación de servicios y tienen poca influencia o control sobre estos, lo que también sugiere un aprestamiento limitado por parte de los GL para asumir mayor autonomía. Tal vez, debido a la fuerte oposición que plantean los sindicatos de empleados públicos hay poca evidencia de que el GC se disponga a concentrar esfuerzos en el proceso de transferencia de cualquiera de sus funciones a los GL. Solamente las modalidades del FISE y PROTIERRA sugieren una política del GC basada sistemáticamente en una presencia considerable a nivel local con el objeto de preparar a los GL para asumir mayores niveles de autonomía en la prestación de servicios. Todo esto es comprensible debido a los estrechos intereses del personal del GC que trabaja en las delegaciones departamentales o regionales, y cuya seguridad se vería amenazada con la expansión de la descentralización.

El alcance de la descentralización es determinado en gran medida en base al papel crítico que juegan las normas centralmente establecidas y que regulan: el nivel de desconcentración-descentralización, la predictibilidad y el flujo de recursos, la autonomía para formular políticas y distribuir recursos y la flexibilidad de los arreglos organizacionales con miras en la prestación de servicios y la administración de los recursos humanos. Todos estos factores son parte del sistema de relaciones intergubernamentales, y su mejoramiento es el principal objetivo de una política de descentralización.

(c) Capacidades Desiguales y Descentralización Desigual

A pesar de la limitada información empírica, este estudio sugiere que la descentralización en Nicaragua es dispareja. Aun cuando es posible que la mayor parte de las municipalidades compartan las mismas necesidades económicas y sociales, las capacidades de los GL son probablemente muy distintas. Los contrastes mayores se dan entre las grandes municipalidades urbanas y las pequeñas municipalidades rurales. Esto quiere decir que la profundidad de una descentralización efectiva variará también considerablemente. A pesar de que este estudio no ha evaluado la amplitud de esta variación, sugiere que entre más recursos tenga la municipalidad, no sólo ofrecerá un mayor rango de servicios, sino que también se extenderá tanto dentro de las funciones asignadas en el largo repertorio de la Ley 261 como en aquellas que usualmente están reservadas para el GC. Todo ello impone un gran reto para la formulación de una política de descentralización integral, ya que el proceso necesitará ser modulado de acuerdo a los diferentes niveles de capacidad existentes entre los mismos GL. Las políticas de descentralización que son aplicables a Managua, León y Granada no son aplicables a los otros municipios, aun cuando se hagan transferencias para corregir las desigualdades horizontales.

En este estudio se exponen dos enfoques para construir la capacidad institucional de los GL. El primero favorece el abordaje tecnocrático basado en la oferta de entrenamiento y asistencia técnica. El otro, se basa en la creación de incentivos institucionales para mejorar la ejecutoria de los GL de forma que aseguren su autonomía y creen y pongan en práctica un sistema coherente de relaciones intergubernamentales así como comprometiéndolos en actividades conjuntas con el GC, de forma que se expongan a nuevos arreglos administrativos y organizacionales para la prestación de servicios y así se eleve su capacidad. Ambos enfoques tienen que ser explorados para sostener y acelerar la transición del proceso de la desconcentración a la descentralización.

(d) Capacidad Institucional para la Descentralización

La revisión de las cuatro modalidades descritas en este estudio de casos muestra que la abrumadora presencia del GC en el nivel municipal puede tener tanto efectos positivos como negativos sobre la descentralización. Así como puede servir de medio para intensificar el proceso de transición de la desconcentración a la descentralización, también puede ser fuente de resistencia, dado el interés de los empleados públicos quienes verían transferirse sus puestos de trabajo a los gobiernos locales. Asimismo la activa participación en toda una serie de actividades por parte de los donantes tiene tanto efectos benéficos como adversos en la creación de capacidades institucionales para la descentralización. Debido a la falta de un conjunto de normas generales estándares que regulen la asistencia externa, las reacciones oportunistas de los GL no han servido para impulsar el proceso de descentralización. Por el contrario, esta falta de normas ha creado mayor dependencia y no ha promovido la auto-confianza. Un desafío fundamental para el sistema de relaciones intergubernamentales es el de establecer un conjunto de normas que discipline la forma en que la asistencia externa es canalizada hacia los GL.

4. Viabilidad de los Gobiernos Locales

(a) Capacidad de prestar servicios

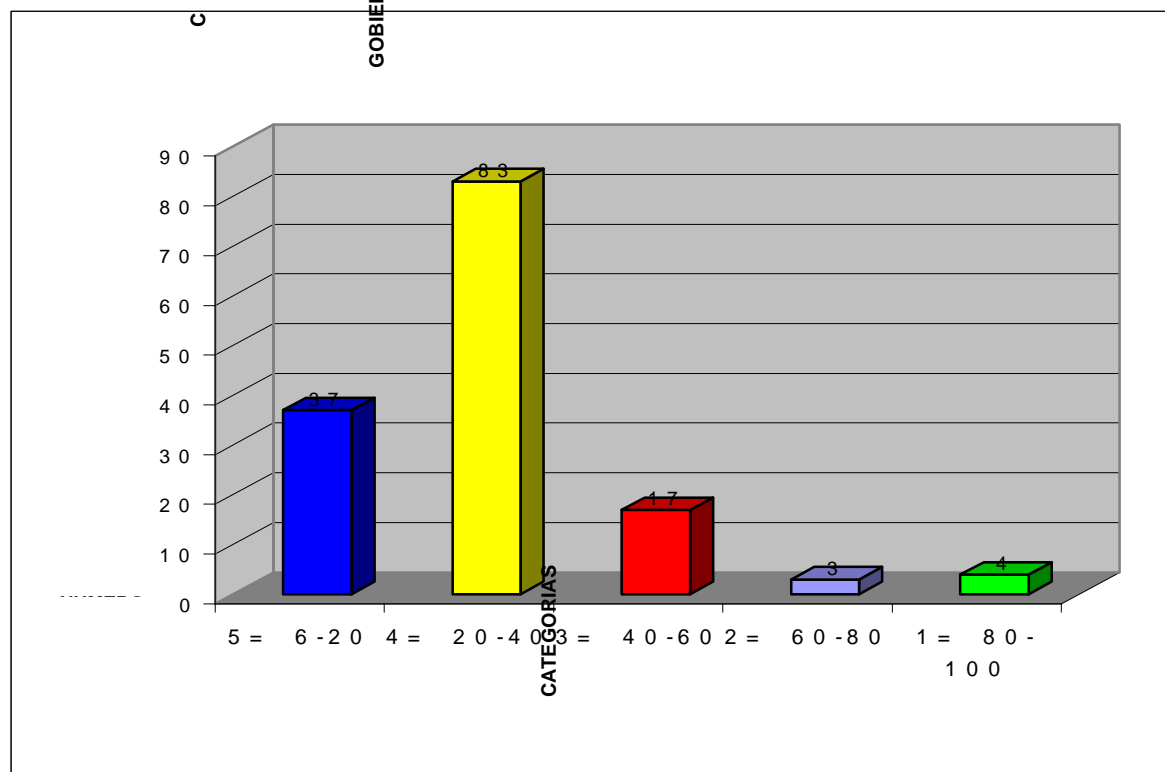
La Ley de Municipios 261 establece los requisitos de viabilidad de los GL, la cual requiere de un mínimo de población y de capacidad para la generación de ingresos y prestación de servicios. Se desconoce cuantas municipalidades cumplen los requerimientos establecidos por la ley y cuales de ellas son suplidas por el GC en la prestación de aquellos servicios básicos nacionales tales como la policía y la administración de justicia. La Tabla V enlista la provisión de servicios de 146 GL, excluyendo Managua. No hay información disponible acerca de la extensión con que se cubren estos servicios, lo que debilita el valor de la lista. La forma en que esta información fue colectada por el INIFOM no nos permite determinar cuantos gobiernos locales actualmente están cubriendo los siete servicios básicos que se encuentran en la región sombreada de la tabla I. La falta de esta información tan básica es una gran brecha que no permite medir ni la extensión ni la profundidad con que se prestan los servicios, el cual es un elemento clave para poder elaborar políticas de descentralización.¹¹

Tabla V
% de Gobiernos Locales que Prestan el Servicio

SERVICIO	% de los GL que lo cubren
Registro Civil	97
Fierros de ganado	93
Cementerios	87
Parques y jardines	79
Reparación de calles	74
Recolección de la basura	73
Limpieza de las calles e higiene	66
Mataderos	59
Luminarias públicas	35.5

¹¹ La brecha socava significativamente el valor de la información que tienen los gastos de los GL.

Mercados	34.7
Guarderías infantiles públicas	31
Bibliotecas y museos	24
Agua potable	19
Bandas musicales	10.6
Letrinas y baños públicos	8.5
SERVICIOS TOTALES	15



A pesar de que no hay información exacta acerca de la prestación de servicios ofrecidos por los GL o la amplitud de los mismos, hay acuerdo general de que ésta es muy débil en los GL más pequeños y en aquellos situados en las áreas rurales menos desarrolladas. Este hecho ha inducido la inclusión en la Ley 261 y en su reglamento de provisiones para las fusiones o asociaciones intermunicipales destinadas a la prestación conjunta de ciertos servicios, con propósitos de lograr economías de escala. La aplicación de estas disposiciones ha encontrado resistencia por parte de aquellos GL que temen perder su autonomía y las prerrogativas a ella asociadas.

A pesar de que este estudio reconoce la diversidad de gobiernos locales en términos de sus niveles de capacidad, los datos disponibles están limitados a una clasificación elaborada por el INIFOM basada en ciertos indicios de capacidad. La escala equipara la población de la municipalidad, el tamaño de la fuerza de trabajo y los ingresos de los GL con su capacidad. Los datos en estas dimensiones han sido ponderados y convertidos en una escala de capacidad relativa, cuyo rango oscila de entre 6 y 100 y los municipios han sido agrupados en cinco categorías. La categoría uno (1) incluye a los gobiernos locales que están entre el 80 y el 100, la categoría dos, entre 60 y 80, la tres, para los que van de 40 a 60, cuatro de 20 a 40 y la cinco, del seis al 20. Todos los gobiernos locales con excepción de Managua fueron clasificados y la distribución está contenida en el diagrama siguiente.

La distribución sugiere que 75% de los gobiernos locales se encuentran entre el 6% y el 40% de la capacidad relativa, mientras que sólo el 4% en el rango que va del 60 % al 100% de capacidad relativa y solamente 11% en el rango medio del 40% al 60%. Sin una comprensión de lo que significa para esas municipalidades una capacidad del 100% en términos absolutos, esta clasificación es útil tan en términos relativos dentro del grupo. Sin embargo, sugiere fuertemente que en términos relativos la mayor parte de las municipalidades se encuentra en un nivel relativamente bajo de capacidad, lo cual es una información que parece consistente con la Tabla I de prestación de servicios, a pesar de todas sus imperfecciones.

Bajo los auspicios de PROTIERRA se llevó a cabo una evaluación de la capacidad contable de 32 gobiernos locales que fueron cubiertos bajo este proyecto, INIFOM y MARENA (Ministerio de Recursos Naturales). La evaluación examinó los sistemas de contabilidad, las habilidades técnicas de los equipos de operación, la función de control y la calidad de la información financiera. Según los resultados, se determinó que 30 gobiernos locales no tienen una capacidad adecuada; uno de los gobiernos locales e INIFOM tienen una capacidad moderadamente adecuada y otro GL y MARENA cuentan con la capacidad adecuada.

Ver: PROTIERRA, *Evaluación/Diagnóstico Contable de 32 municipios; INIFOM y MARENA*, Marzo, 1996.

El estudio también sugiere que es importante la capacidad de los gobiernos locales para interactuar con el GC en la provisión de funciones conjuntas o compartidas. Sin embargo, los datos acerca de esa capacidad son difíciles de obtener, y el estudio no aclara cómo los municipios de Nicaragua funcionan al respecto: tan solo sugiere que el sistema existente de relaciones intergubernamentales no promueve tal capacidad, salvo el caso de dos modalidades FISE y PROTIERRA, que gozan de una sustanciosa ayuda por parte de los donantes.

5. La Gestión del Proceso de Descentralización

El estudio enfatiza la ambigüedad del papel del INIFOM como la entidad responsable de promover el desarrollo y la descentralización municipal. Como una entidad colegiada mixta, no reconocida como órgano del Poder Ejecutivo por la legislación actual, la Junta Directiva del INIFOM refleja en su mayor parte los intereses de los gobiernos locales. Ello ha desembocado en un vacío de liderazgo ejecutivo que afecta su desempeño como agente del gobierno central. Se ha argumentado además que la dinámica política de la descentralización ha socavado la base institucional del INIFOM y de la CSD para articular e implementar efectivamente un marco de políticas de descentralización.

Asimismo, en el gobierno de Nicaragua hay una falta de capacidad técnica para llevar a cabo un conjunto complejo de estudios de diagnóstico sobre los cuales establecer un conjunto sólido de medidas diseñadas para tratar selectivamente con los retos de la creación de capacidad enunciados anteriormente. Sin la presencia de tal base técnica capaz de generar productos analíticos que apuntalen las difíciles decisiones, la política de descentralización seguirá girando alrededor de la enunciación de principios y de las amplias estrategias sin un contenido concreto de acción. El estudio concluye que sin un punto focal para la formulación decisiva de políticas, sin articulación política y sin capacidades de implementación de reformas apoyadas en una base técnica sólida, la descentralización seguirá cautiva de su propio e insuperable desacuerdo.

La experiencia latinoamericana con la administración de la descentralización refleja los retos de trabajar con una coordinación vertical y horizontal efectiva. Las asociaciones de alcaldes, gobernadores o de autoridades de gobiernos locales, tales como los secretarios de finanzas han sido efectivas tan solo al momento de coordinar políticas específicas o cuestiones de interés general. Las comisiones presidenciales, aunque son más efectivas, dependen continuamente del apoyo presidencial, tal como ha sido indicado por la experiencia de COPRE en Venezuela o la Sub-Secretaría de Participación Popular de Bolivia. Esos países que han adoptado órganos de coordinación especializados bajo la supervisión de ministerios como el de "gobernación" o incluso bajo la misma Presidencia de la República no han tenido mucho éxito ya que todos han requerido del involucramiento de los ministerios de finanzas o planificación.

Aun cuando muchas de las causas fundamentales del dilema de las políticas actuales enfrentadas por el GON han sido clarificadas por el estudio, las recomendaciones se encuentran constreñidas por las realidades políticas descritas en el mismo. No obstante, estas circunstancias, el avance es posible. El camino hacia el logro de un grado mayor de descentralización requiere: (a) construir sobre la base de la experiencia de desconcentración-descentralización de Nicaragua, (b) cerrar las brechas de información aludidas anteriormente; (c) desarrollar la capacidad de los gobiernos locales para asumir niveles más altos de autonomía y (d) establecer una capacidad ejecutiva ubicada estratégicamente. Con avances en estos frentes, y con un mínimo de consenso político alrededor de las metas y medios de la descentralización, los logros son posibles.

B.- EL CAMINO HACIA ADELANTE: UN ENFOQUE BASADO EN MEDIDAS DE CORTO PLAZO

Debido a las restricciones institucionales discutidas en el estudio y subrayadas en la sección A de este capítulo, estas recomendaciones se ajustan a la línea de la segunda opción enunciada en el Capítulo II. En vez de buscar una descentralización integral, asume un enfoque gradual y selectivo que enfatiza el desarrollo de las capacidades de los gobiernos locales. Estas recomendaciones se nutren de los hallazgos obtenidos a través de la práctica de desconcentración-descentralización que fueron descritos en los cuatro estudios de caso y proponen algunas medidas de corto plazo para moverse en la dirección de un sistema de relaciones intergubernamentales institucionalmente capaz. Lograr un estado integralmente descentralizado, como el descrito en la primera opción de política del Capítulo II, debería ser más bien visto como una meta de mediano a largo plazo y emergiendo de las lecciones aprendidas a través de la adopción de las medidas aquí propuestas.

Las recomendaciones que se proponen a continuación son preliminares y formuladas para ser aplicadas primero en una fase piloto. A pesar de que éstas surgieron del intercambio con el equipo de la secretaría técnica de la SCD y de las conclusiones del estudio, ellas requieren de refinamiento sustancial y de validación en un círculo más amplio de funcionarios técnicos y políticos en Nicaragua, lo cual se encuentra más allá del alcance de este estudio. Es más, hay muchas cuestiones que han surgido del estudio y que no han sido cubiertas por las recomendaciones. Por ejemplo, la solución de los problemas generados por la brecha fiscal de los gobiernos locales requerirá de un nivel de consenso político que hasta el presente no ha sido posible lograr. Sin embargo, las recomendaciones propuestas deberían llevar a considerables mejoras en el sistema arbitrario de transferencias que en el momento se aplica.

1. *Atendiendo la Viabilidad y Capacidad de los Gobiernos Locales*

(a) **La Propuesta de un Sistema para Clasificar la Capacidad**

En contraste con la clasificación propuesta por el INIFOM y discutida en la Sección A de este capítulo, este estudio sugiere otra basada en el rango de los retos incrementalmente complejos que los gobiernos locales enfrentan. El primer nivel de reto se refiere a la capacidad de ejecutar las funciones básicas del gobierno municipal, tal como se refleja en las actividades que caracterizan el funcionamiento del gobierno local, por ejemplo, llevar a cabo reuniones del consejo local, convocar “cabildos” para consulta popular, emitir ordenanzas y resoluciones, preparar y aprobar un presupuesto, realizar una planificación mínima, pagar la nómina y representar a la municipalidad. El segundo nivel se refiere a la prestación de los servicios estipulados en la Ley 261 que ha sido tradicionalmente limitada a los primeros siete de la tabla V. El tercer nivel se refiere a la generación de recursos propios para financiar las actividades de los niveles uno y dos, en vez de hacerlo por medio de transferencias del GC o de ayuda externa. Los primeros tres niveles de ejecución requieren de un conjunto básico de capacidades institucionales del gobierno local que de forma mínima justifiquen su existencia de acuerdo al espíritu de la Ley 261. Una política de descentralización debería, por lo tanto, enfocarse en el desarrollo de estas capacidades y la promoción de un sistema de relaciones intergubernamentales institucionalmente sostenible que a su vez sostenga la capacidad de los gobiernos locales.

Arriba y más allá de esos niveles elementales de capacidad y reflejando el potencial de aquellos gobiernos municipales más capaces, el estudio propone tres niveles adicionales: un cuarto nivel, que se refiere a la entrega de los ocho servicios restantes asignados a los gobiernos locales por la ley 261; un quinto nivel, que se refiere a la entrega conjunta de servicios pertenecientes en primera instancia al GC, y más que nada conectados con las políticas sociales tales como la educación y la salud, entre otros; y un sexto nivel, que incluye aquellas actividades de los gobiernos locales orientadas a promover independientemente el desarrollo económico de la municipalidad fomentando el crecimiento y atrayendo inversiones generadoras de empleo. Enfrentar estos retos requiere de interacciones a diferentes niveles del sistema de relaciones intergubernamentales y las capacidades respectivas son acumulativas. Por ejemplo, para que un gobierno local pueda alcanzar el nivel tres de capacidad debe cumplir con los requerimientos de los niveles uno y dos. Ello debería permitir el agrupamiento de los gobiernos locales en seis categorías arbitrarias, dependiendo de las combinaciones acumulativas de los niveles de capacidad de institucional. La categoría **A** representa capacidad completa en relación con los niveles de retos, si en cascada nos vamos a la categoría **F**, ésta representa la capacidad mínima. Cualquier gobierno local situado más abajo de esta categoría es definitivamente inviable.

La inserción de los gobiernos locales de Nicaragua dentro de este conjunto de categorías de capacidad es una tarea difícil y requiere de un esfuerzo considerable de generación de datos, que este estudio no intentó hacer. El valor de esta tipología de capacidad es dual. Primero, permite una base más sólida sobre la cual evaluar la viabilidad de los gobiernos y promover la fusión de los mismos. En segundo lugar, también permite una política de descentralización incremental y un plan de acción de acuerdo al reto y capacidad del GL. Este tratamiento diferenciado de los gobiernos locales complementaría el papel unificante del sistema de relaciones intergubernamentales discutido en este capítulo. La tabla VI sugiere un formato para agrupar a los gobiernos locales según las seis categorías basadas en sus capacidades acumulativas.

Tabla VI.

Nivel de Capacidad del GL	NIVELES DE CAPACIDAD RELATIVA					
	1. Funciones básicas de los GL	2. Servicios Mínimos	3. Genera recursos para 1 y 2	4. Servicios adicionales de la ley 261	5. Servicios sociales compartidos	6. Actividades de desarrollo económico
A	X	X	X	X	X	X
B	X	X	X	X	X	
C	X	X	X	X		
D	X	X	X			
E	X	X				
F	X					

La diferenciación de los GL de acuerdo a su capacidad es usada en Colombia para alentar a los gobiernos municipales a acceder a una categoría más alta de responsabilidad. Para calificar, los GL tienen que demostrar al gobierno nacional que han desarrollado ciertas capacidades requeridas en las áreas de planificación, finanzas, control y reporte. También España ha adoptado un sistema de categorización y escalamiento de los GL con el propósito de obtener financiamiento del gobierno central.

(b) Clasificación de los Gobiernos Locales según su Capacidad

Para clasificar a los gobiernos locales según su capacidad se requiere:

- ◆ Llevar a cabo una encuesta sobre la ejecutoria del gobierno local con el fin de evaluar su viabilidad en base al conjunto de criterios establecidos en el artículo 4 de la Ley 261 (población, tamaño, capacidad fiscal y administrativa para la entrega del servicio). Las revisiones de las regulaciones de la legislación pertinente deberían incluir refinamientos de los criterios aplicables a la evaluación de la capacidad administrativa y fiscal, tales como el rango y la cobertura de la prestación de servicios.
- ◆ Aplicar la escala de capacidades descrita en la sección precedente del capítulo, mejorándola en lo posible para ajustarse a los resultados obtenidos en la investigación de capacidades. Basados en los resultados de la investigación y como resultado de la clasificación de los gobiernos locales, se

establecería una política para aquellos que caigan bajo el punto de mínima viabilidad. La política debería de establecer términos y condiciones (incluyendo incentivos) para los gobiernos locales que buscan asistencia para elevar sus estándares de capacidad o en su caso, fusionarse con gobiernos locales vecinos. Mantener informado al público y efectuar consultas populares deberían ser también parte de esta política y los mandatos de los funcionarios públicos deberían ser respetados.

- ◆ Desarrollar estándares de servicio basados en un sistema de monitoreo continuo de: la prestación de servicios incluso cobertura, y rendimiento de los ingresos, especialmente para los gobiernos locales que están debajo del umbral de capacidades mínimas, con el objeto de planificar la asistencia técnica y certificar la “graduación” del municipio a un nivel más alto de capacidad. Los estándares deberan ser divulgados ampliamente entre la ciudadanía para promover su interés y la retroalimentación de su parte.

(b) Desarrollo de la Capacidad de los Gobiernos Locales

- Adoptar un sistema de transferencias para el desarrollo de capacidades (DC) con el propósito de asegurar que los gobiernos locales puedan llevar a cabo las funciones municipales elementales y provean una cobertura adecuada de los servicios municipales básicos (los primeros siete de la lista contenida en la sección precedente). Este sistema reemplazaría las asignaciones presupuestarias del gobierno central utilizadas para cubrir los déficit de gastos corrientes y debiera ser perfeccionado.
- Entre otras cosas, este refinamiento incorporaría el enlace entre iniciativas que actualmente se están ejecutando, tales como una versión del SIGFA para gobiernos locales (GL) y el régimen legal propuesto para el servicio civil del GL. También se considera esencial la coordinación de las actuales asistencias técnicas y entrenamientos tal y como se enlista anteriormente.

Las transferencias para el desarrollo de capacidades (DC) involucrarían el reprocesamiento de los fondos que actualmente son canalizados a los gobiernos locales a través de asistencia de los donantes, transferencias discrecionales de la Asamblea Nacional y asignaciones presupuestarias del mismo gobierno central. Las transferencias serían altamente condicionadas e incluirían el costo de las consultorías y servicios de asesoramiento, el salario de los equipos del gobierno central que se involucren con los GL, fondos operativos para generar capacidades básicas del GL y el financiamiento requerido para prestar los servicios municipales básicos prescritos en la Ley de Municipios. En la implementación de este sistema de transferencias (DC) se contemplan tanto los arreglos basados en contrapartidas que sean aportadas por los GL, como los incentivos para mejorar la prestación de servicios, diseñados en base a un conjunto de estándares de ejecutoria.

En relación al desarrollo de las capacidades funcionales, las transferencias se centrarán en aumentar la capacidad de los GL para elevar la recolección de ingresos; y arreglos basados en contrapartidas serán establecidos para recompensar los aumentos en los ingresos locales.

El programa de transferencias será guiado por los criterios siguientes:

- I. Elegibles para las transferencias serían aquellos gobiernos locales que tengan capacidad relativa en el nivel D o menor, las cuales reflejen el amplio estándar de capacidades que ha sido establecido por el nuevo reglamento de la Ley 261 y que busquen como aumentar las propias capacidades. Aquellos gobiernos locales de nivel F o menos claramente no son viables y requerirán atención para propósitos de fusión. Estas transferencias requerirían de fondos mínimos de contrapartida provenientes de fuentes de ingresos, tales como el impuesto de Bienes Inmuebles que podrían asimismo ser desarrollados con ayuda de las transferencias.
- II. Gobiernos locales con niveles de capacidad C y más arriba no serían elegibles para las transferencias de fondos DC pero se beneficiarían de un sistema de transferencias para la

prestación de servicios, que necesitará ser desarrollado, ya que se considera que tienen la capacidad de aplicar los fondos a su propia discreción.

- III. Todas las áreas de servicio de los gobiernos locales elegibles para transferencia DC serán cubiertas en sus necesidades por medio de acuerdos de desconcentración establecidos con el gobierno central o vía facilidades otorgadas por los donantes, hasta que ellos sean elegibles para el Sistema Discrecional de Transferencia para la Prestación de Servicios, a fin de que puedan ejercer la prestación autónoma de tales servicios.
- IV. las transferencias DC serían financiadas por un fondo de recursos otorgados por los donantes, que sería administrado por una Junta Directiva que satisfaga las condiciones establecidas por ellos mismos. Las transferencias serían utilizadas para la obtención de asistencia técnica proveniente de proveedores privados calificados, nacionales o internacionales seleccionados por competencia.

2 Construyendo en Base a las Prácticas de Desconcentración- Descentralización.

En paralelo con las medidas enumeradas en la primera parte de esta sección, habrá que poner en marcha un programa piloto que perfeccione, consolide y difunda las modalidades actuales de desconcentración-descentralización del GC tomándolas como base para lograr eficiencias alocativas y productivas al momento de prestar servicios y que al mismo tiempo sirva de fundamento para la descentralización integral cuando las condiciones políticas lo permitan. Por lo tanto habrá que:

- ◆ Enfocarse en las modalidades que han sido analizadas en este estudio así como las modalidades piloto de concesión de servicio de agua a los GL, regulación y control del tránsito urbano, recolección de la basura e inversiones en infraestructura social¹².
- ◆ Rediseñar las modalidades piloto que enfatizan el desarrollo de capacidades de los GL para asumir responsabilidades crecientes a través de la delegación de funciones por parte del GC en la prestación de bienes y servicios que son complementarios a aquellos específicamente asignados a los GL, tales como: salud pública, inversión en infraestructura, desarrollo rural, etc.
- ◆ Establecer condiciones basadas en los indicadores de capacidad de los gobiernos locales para extender el programa piloto a un número limitado de gobiernos locales. Solo los GL con niveles de capacidad por encima de la categoría D en la clasificación propuesta serán elegibles. Expandirse en base a los resultados del monitoreo y la evaluación.
- ◆ Desarrollar y establecer un sistema para monitorear y evaluar el desempeño en la prestación de bienes y servicios desconcentrados-descentralizados y evaluar las formas y fuentes de limitaciones para la ejecución y cambios en los niveles de capacidad. Utilizar esa información para ampliar gradual y selectivamente la autonomía de los GL e introducir cambios al sistema de relaciones intergubernamentales modificando el marco legal y normativo.
- ◆ Emitir normativas que requieran el apoyo activo de los ministerios del ramo para los programas pilotos de desconcentración-descentralización, haciéndolos responsables de los resultados, conjuntamente con sus delegaciones departamentales.
- ◆ Ajustar otras medidas políticas relacionadas con la descentralización a los principios que conducen este programa.

3. Abordando a las Disfunciones Legales y Fiscales del Sistema de Relaciones Intergubernamentales

- La legislación pendiente que completa y reforma el marco legal normativo debe ser revisada a la luz de las lecciones aprendidas a partir de los resultados del monitoreo y la evaluación del enfoque

¹² Se refiere a los estudios de caso realizados en el trabajo original y que abarcan los aspectos de las prácticas de desconcentración-descentralización en los sectores de Salud, Educación, FISE y PROTIERRA.

piloto aquí propuesto. Mientras tanto, los cambios normativos requeridos para los programas piloto deben ser efectuados por medio de una actualización de los reglamentos por medidas interinas fáciles de adoptar y modificar o acuerdos ejecutivos que se apliquen solo a ellos.

- Mientras que la legislación actual debe ser revisada en forma crítica a la luz de los constreñimientos ya conocidos y de los nuevos que emerjan de las experiencias piloto, las mismas deben servir primordialmente para propósitos de actualizar los reglamentos existentes o de emitir nuevos. Esto debería aplicarse a: la revisión de la Ley 261, y a la aprobación de la ley del presupuesto municipal, código fiscal municipal, Ley de Transferencias y la Ley del Servicio Civil Municipal.
- La legislación especializada correspondiente a los sectores discutidos en el estudio (agua, electricidad, telecomunicaciones, salud, protección del medio ambiente, recursos naturales, etc.) y que descansa en las responsabilidades asignadas a los gobiernos locales, debería ser revisada con el propósito de identificar elementos que necesiten ser armonizados. Las brechas específicas, aclaraciones y compatibilización de este marco legal deberían ser corregidas y realizadas por medio de los reglamentos, decretos ejecutivos o normativos de baja instancia en la medida de lo posible. Este trabajo debería ser llevado a cabo en base al estudio pertinente preparado por la CSD con la asistencia de FODES – GTZ. El mismo enfoque debería ser aplicado también a la ley más reciente de reformas fiscales y a la propuesta de transferencias fiscales.
- Específicamente, el Reglamento de la Ley 261, emitido en el Decreto 52-97 debe ser actualizado para cubrir las brechas y ambigüedades de la propia ley y la Ley 257 de asuntos fiscales, y también las guías presupuestarias emitidas por el INIFOM, los elementos del SIGFA (Sistema Integrado de Gestión Financiera y Administrativa) pertinentes a los GL y los elementos esenciales del sistema propuesto para normar el servicio civil de los empleados de los gobiernos locales. Los reglamentos revisados deberían servir como un conjunto amplio de normas prácticas de implementación que fijen los estándares de servicio de los gobiernos locales, regulen los convenios con otras entidades gubernamentales y sirvan de guías para los programas piloto de desconcentración-descentralización que han sido propuestos aquí.
- La Ley 290 (Estructura y Organización del Poder Ejecutivo) debe ser enmendada para asignar a la Presidencia de la República la responsabilidad de interactuar con los GL dentro del ámbito de un estado descentralizado, como una función asociada a la administración de los asuntos territoriales de los GC, en concordancia con los cambios propuestos a dicha ley.
- Como parte del programa piloto se podría requerir de la habilidad de técnicos experimentados para diseñar un sistema de transferencias para la prestación de servicios. Este sistema debería reemplazar gradualmente tanto las transferencias de la Asamblea Nacional como las del GC. El sistema de transferencias para financiar el refuerzo de capacidades (DC) ayudaría a los gobiernos locales a mejorar su capacidad de recaudación y recolección de impuestos. Las experiencias de este sistema piloto de transferencias serían seguidas muy cercanamente y las lecciones aprendidas proveerán la base para desarrollar un programa fiscal de transferencia, como parte de una política integral de descentralización.

4. La Gestión del Proceso de Descentralización y el Logro del Consenso Político.

La formulación y la implementación sistemática de una política de descentralización que se centra alrededor de la creación de capacidades en los gobiernos locales, de abajo hacia arriba y el fortalecimiento del sistema de relaciones intergubernamentales requeriría de que:

- Los mecanismos que sean establecidos en la Oficina del Presidente de la República (Gabinete Territorial), para formular las políticas territoriales y vigilar su implementación, deben incorporar la función de interactuar con los gobiernos locales y vigilar la formulación e implementación de las políticas de descentralización del Gobierno. Este debería ser el punto focal de articulación con los gobiernos locales individuales y de la interacción con sus asociaciones tales como AMUNIC. También, debería de coordinar todos los asuntos municipales, incluyendo las cuestiones legislativas. La Ley 290 debe ser enmendada de acuerdo a esto.
- Una tarea de alta prioridad del Gabinete Territorial sería la de comprometer a los miembros de la AN así como a los de la AMUNIC, en un diálogo para desarrollar un consenso alrededor de las políticas propuestas en este estudio y que prepare el camino para el lanzamiento de una política integral de descentralización. Para éstas y otras tareas el “Gabinete Territorial” debería contar con la asistencia técnica de una secretaría competente.
- El papel de los “Secretarios Departamentales” y Regionales, creados recientemente debe ser enmendado, para agregarle la responsabilidad de asegurar que la política de descentralización gradual a través de las actividades desconcentradas del gobierno central al nivel local, sea comprendida e implementada por los delegados del gobierno central en el nivel municipal, haciendo de ellos agentes implementadores de esta política en colaboración con los respectivos delegados ministeriales a los gobiernos departamentales y municipales. Esta responsabilidad incluye la gestión de los programas pilotos propuestos en este estudio.
- En línea con las medidas propuestas arriba, las funciones de la CSD deberían ser rediseñadas y fusionadas con aquellas del recientemente creado “Gabinete Territorial” dándoseles mayor énfasis. Su secretaría técnica debería ser considerablemente fortalecida, para ello deberá nombrarse un secretario técnico calificado que dependa directamente del Director Ejecutivo del Gabinete Territorial.

5. Construyendo las Bases del Apoyo Técnico

Los estudios acerca de la reestructuración del INIFOM deberán ser revisados bajo una perspectiva que explore:

- La factibilidad de conferirle autoridad y capacidad técnica para operar parcialmente en una base comercial, compitiendo por contratos financiados por fuentes nacionales o internacionales, que provean los fondos necesarios para llevar a cabo los estudios recomendados en este capítulo, para que de esta forma se apuntale técnicamente la política de descentralización y se provea la asistencia técnica para elevar los niveles de capacidad de los gobiernos locales.
- Al considerarse esta nueva característica del INIFOM, los ejemplos del FUNDACOM venezolano y del IBAM del Brasil deberían ser estudiados.
- Luego de lograr alguna experiencia con esta nueva característica debería de emitirse una ley que defina claramente el role del INIFOM como cuerpo eminentemente técnico y que le despoje de las funciones de mediación política y financiera, que serían asimiladas por el Gabinete Territorial y su secretaría técnica.