



Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región 2008

**Evolución del régimen municipal en Nicaragua:
recursos financieros y participación ciudadana
(1999-2007)**

**MSC. Marcelina Castillo V
Nicaragua**

Versión al 18 de noviembre del 2007

El contenido de esta ponencia puede no corresponder exactamente con los datos del Informe Estado de la Región (2008), debido a las modificaciones que se realizan durante la edición del documento. En caso de existir diferencias favor utilizar la referencia del Informe impreso. El programa Estado de la Nación/Región no se hace responsable de las opiniones expresadas por los investigadores en sus trabajos.

Indice

RECURSOS FINANCIEROS Y HUMANOS, COMPETENCIAS Y/O SERVICIOS Y ASOCIACIONISMO EN NICARAGUA	3
1. Principales cambios en materia de servicios públicos municipales en Nicaragua	3
2. Sobre las transferencias presupuestarias a los municipios	6
3. Evolución de los ingresos y egresos en los municipios de Nicaragua.....	8
4. Los ingresos municipales	9
Estructura de los ingresos municipales.....	13
Distribución de las inversiones.....	17
Las transferencias en el 2007.....	18
PRINCIPALES REFORMAS DEL MARCO LEGAL QUE REGULA LA PUESTA EN PRÁCTICA DE MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN NICARAGUA	20
1. Las organizaciones comunitarias.....	23
2. Mecanismos y espacios de participación ciudadana.....	24
3. Temas que han sido consultados a la ciudadanía en el ámbito local en Nicaragua	27
4. Mecanismos de control social impulsados desde el nivel nacional.....	28
5. Mecanismos de control y rendición de cuentas de la actividad pública en el espacio local	28
BIBLIOGRAFIA	31

RECURSOS FINANCIEROS Y HUMANOS, COMPETENCIAS Y/O SERVICIOS Y ASOCIACIONISMO EN NICARAGUA

1. Principales cambios en materia de servicios públicos municipales en Nicaragua

En cuanto a las competencias municipales, el sistema jurídico de Nicaragua a través de la Ley de Municipios o Ley 40, aprobada en 1988, establece competencias propias o exclusivas del municipio y competencias compartidas. Se considera competencias propias aquellas que solamente son de atribución municipal, como el ornato, la construcción y mantenimiento de calles, andenes, parques, rastros, rastros, lavaderos públicos y cementerios; igualmente se atribúan como propias la limpieza pública, la recolección, tratamiento y disposición de residuos sólidos, drenajes de aguas pluviales, expropiación de predios urbanos baldíos por razones de utilidad pública, autorización y regulación de fierros, y guías de transporte de semovientes. El municipio también comparte competencias con otras administraciones públicas en el ámbito del control del desarrollo urbano y uso del suelo, higiene comunal y protección del medio ambiente, construcción y mantenimiento de caminos vecinales, registro del estado civil de las personas y otras.

La ley de municipios también establece antes de la reforma constitucional la capacidad del municipio para realizar "actividades complementarias de las atribuidas a otras instituciones", sin que ello fuera obligatorio para el municipio. Sin embargo, el municipio asumía en la práctica una serie de actividades complementarias referidas a construcción y mantenimiento de escuelas, centros de salud, vivienda, instalación de agua potable y alcantarillado sanitario, promoción y apoyo al deporte, realización de acciones de bienestar social, promoción de la cultura y el empleo, entre otras. Esto se agudizó con la implementación de los planes de ajuste estructural, cuando las instituciones centrales redujeron presupuestos y dejaron de prestar algunos servicios, que fueron demandados por la población a los alcaldes y estos los asumieron en la práctica como competencias del municipio.

La reforma constitucional de 1995 establece el modelo de gestión de los municipios en su doble carácter: como prestador de servicios y como gestor del desarrollo de su circunscripción territorial. Así, la Constitución Política de la República, de forma indubitable constituye a los municipios en socios estratégicos e indispensable del Gobierno Central, con el fin de impulsar el desarrollo socioeconómico del país en función de mejorar las condiciones de vida de la población.

En lo referido al ámbito municipal, la reforma constitucional de 1995 establece un nuevo marco de relación de los municipios con el gobierno central, los Poderes del Estado y la ciudadanía. Esta reforma estuvo guiada en gran parte por lograr un mejor equilibrio horizontal entre los poderes del Estado, y un mejor equilibrio vertical (descentralización de poderes a otras instancias estatales y a la población), lo que tuvo efectos importantes en el régimen municipal.

Esta reforma sale al paso de una serie de debilidades identificadas en el marco jurídico municipal, para fortalecer la autonomía municipal y el rol del municipio.

En el ámbito de la autonomía municipal se señalaba como limitante la reserva de ley establecida en la anterior Constitución, cuando afirmaba: "El gobierno y la administración de los municipios corresponden a las autoridades municipales, las que gozan de autonomía sin detrimento de las facultades del gobierno central."

Esta formulación de la autonomía municipal tenía dos problemas: por una lado asignaba la autonomía municipal a las autoridades municipales y no al municipio, que es la institución; por otro lado, establecía una reserva de ley a favor del gobierno central, lo que hacía el campo autonómico municipal muy ambiguo, impreciso e inestable, pues en la práctica quedaba dependiente de la voluntad del gobierno central.

La reforma constitucional establece la autonomía como un derecho de los municipios y no de las autoridades municipales, las que en todo caso actualizan este derecho institucional; pero además, establece la autonomía sin reservas de ley, precisando que se trata de una autonomía en el ámbito político, administrativo y financiero (Arto. 177).

Pero además la reforma constitucional precisa que la autonomía municipal no deberá entenderse como que exime o inhibe al Poder Ejecutivo y demás poderes del Estado de sus obligaciones y responsabilidades con los municipios. Sin embargo, deja la regulación de la autonomía a la Ley de Municipios.

La reforma constitucional amplía el campo competencial del municipio, estableciendo que: "Los gobiernos municipales tienen competencia en materia que incida en el desarrollo socioeconómico de su circunscripción" (Arto.177).

En esta misma reforma constitucional de 1995 se establece el modelo de gestión de los municipios en su doble carácter: como prestador de servicios y como gestor del desarrollo de su circunscripción territorial. Así, la Constitución Política de la República, de forma indubitable constituye a los municipios en socios estratégicos e indispensable del Gobierno Central, con el fin de impulsar el desarrollo socioeconómico del país en función de mejorar las condiciones de vida de la población.

En la línea de fortalecimiento de la autonomía municipal, la reforma constitucional de 1995 traslada a la Asamblea Nacional la aprobación y reforma de los Planes de Arbitrios municipales, antes establecidas como atribuciones de la Presidencia de la República por la Ley N.º 40. Un punto clave en la reforma es haber establecido por vez primera en nuestra historia constitucional la obligación de "destinar un porcentaje suficiente" del Presupuesto General de la República a los municipios del país, "el que se distribuirá priorizando a los municipios con menos capacidad de ingresos." Para evitar discrecionalidades, la reforma constitucional agrega que "El porcentaje y su distribución serán fijados por la Ley." (Arto. 177).

Así, pues, la Constitución establece la obligación de un porcentaje anual de transferencias, un criterio general de distribución (la priorización de los municipios con menos ingresos) y la desaparición de la discrecionalidad en su distribución, al mandar que se establezcan criterios de distribución en una ley. No obstante este indudable avance, la reforma dejó pendiente el establecimiento del porcentaje, por lo que este capítulo de las transferencias municipales sigue siendo aún un capítulo abierto, que aún no se ha logrado concluir.

La ley de municipios vigentes o ley No. 40 fue aprobada en 1988 y reformada después de la reforma de la constitución política por la ley No. 261. Un texto refundido de la ley No. 40 con sus reformas de acuerdo a la ley no. 261 fue publicado por la Gaceta diario oficial No. 162 del 26 de agosto de 1997.

La ley de municipios vigente consta de seis títulos con sus respectivos capítulos y 74 artículos.

Esta ley esta reglamentada por el Decreto Ejecutivo No. 52-97, publicado en la Gaceta, Diario Oficial No.171, del 8 de septiembre de 1997.

En lo sustantivo esta reforma reafirma al municipio como la unida base de la división político-administrativa del país y como sus elementos esenciales el territorio, la población y el gobierno.

Los municipios son personas jurídicas de derecho público, con plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.

Define el concepto de autonomía como el derecho y la capacidad efectiva de las municipalidades para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y en provecho de sus pobladores, los asuntos públicos que la Constitución y las leyes le señalen, y señala que se expresa en: i) La existencia de autoridades municipales electas mediante sufragio universal de los habitantes del municipio; ii) La creación y organización de estructuras administrativas; iii) La gestión y disposición de sus propios recursos con plena autonomía a través del presupuesto; iv) El ejercicio de las competencias municipales señaladas en las leyes, tomando en cuenta comunidades indígenas, si es del caso; v) El derecho de tener un patrimonio propio y disponer de él con libertad, de conformidad con la ley, solo sujeto al control de la Contraloría General de la República, y vi) Ejercer las demás funciones de su competencia establecidas en la ley de municipios y su reglamento.

La ley de municipios reserva como competencia del municipio cualquier materia que incida en el desarrollo socioeconómico del municipio, y avanza con relación a la ley anterior atribuyendo como función del municipio cualquier función que: i) Pueda ser cumplida de manera eficiente dentro de su jurisdicción; y ii) Requiera para su cumplimiento una relación estrecha con su propia comunidad.

De esta manera, el quehacer del municipio nicaragüense queda determinado por un complejo sistema de competencias propias o exclusivas, competencias compartidas y la posibilidad de la delegación de atribuciones de otras entidades públicas estatales (art.11), o la habilitación jurídica para realizar actividades que no son legalmente de su responsabilidad. (Por ejemplo, art. 7, numeral 12). Por ello, algunos han expresado que el quehacer del municipio nicaragüense es amplio e impreciso, y su sentido está dado por el principio de subsidiaridad y de descentralización de competencias y funciones.

Las competencias quedan establecidas en la ley de municipios, la que también establece las fuentes de recursos para prestar estas competencias: los ingresos propios y los ingresos transferidos por el gobierno central (art. 6).

Esta ley ordena de mejor manera el listado de competencias municipales y establece nuevas competencias municipales, como la referida a la planificación y normación del uso del suelo y del desarrollo urbano, suburbano y rural del municipio, la prestación de los servicios básicos de agua, alcantarillado sanitario y electricidad (aunque los aspectos de ejecución posible de estas competencias por parte del municipio quedan a veces ambiguos, al ser precedidas por el verbo en futuro: "podrá"), desarrollar el transporte y las vías de comunicación, entre las cuales se incluye igualmente de forma ambigua la competencia de construir y dar mantenimiento a puentes y caminos vecinales e intramunicipales, impulsar, regular y controlar el servicio de transporte colectivo intramunicipal, urbano y rural y administrar puertos fluviales y lacustres, todo en coordinación con el ente nacional correspondiente.

Agrega que las competencias pueden prestarse directamente o asociados, por contrato con otras instituciones del Estado, por contrato o concesión con personas naturales o jurídicas de carácter privado, asegurando la calidad y equidad en la prestación del servicio. (art. 9).

En este sentido, además de reafirmar el derecho de constituir asociaciones, la ley también posibilita la creación de mancomunidades, es decir, asociaciones voluntarias de municipios para la prestación de determinados servicios públicos. La mancomunidad tendrá personalidad jurídica propia, pero no compromete a los municipios que la integran más allá de los límites señalados en su estatuto respectivo. (Arto.12).

La reforma también establece que el gobierno nacional y sus instituciones tienen la obligación de brindar información que afecte y solicite el municipio, y que los gobiernos municipales tienen el derecho de participar e intervenir en todos los asuntos que afecten sus competencias.

2. Sobre las transferencias presupuestarias a los municipios

A pesar de que la Ley 466 o Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua fue aprobada con el consenso de toda la nación, todo hace entender que en nuestro país, este no es el consenso más importante y así vemos como en marzo del 2004 una misión del FMI, dio inicio a un análisis que dieron en llamar neutralidad fiscal de las transferencias presupuestarias a los municipios.

En ese aspecto se enfocó también la revisión de una misión del Banco Mundial y el BID, con la perspectiva de encontrar elementos que condujeran a modificar la recién aprobada Ley 466, así, en las páginas 5 y 9 del documento V y VI del Staff del Banco Mundial y el BID, sobre la revisión de programa del FMI, dice:

“ los costos fiscales adicionales derivados de la descentralización fiscal no deberán ampliar los límites estrictos del gasto y déficit establecidos y deberán ser absorbidos ya sea mediante drásticas medidas adicionales de ajuste fiscal o mediante su adecuada neutralización... urge a las autoridades emparejar las transferencias de ingreso con devolución de gastos para asegurar la neutralidad fiscal del proceso. La misión enfatiza que habría importantes riesgos en el proceso de descentralización, tales como el débil control del gasto municipal y débiles estructuras de gobiernos municipales”

Con estas “recomendaciones” de los organismos multilaterales, se acabó el consenso nacional. (AMUNIC: 2006) El gobierno central no se pronunció públicamente sobre estas recomendaciones, pero sí asumió compromisos específicos ante el Directorio del FMI, en el **Memorándum Suplementario de Políticas Económicas y Financieras**, en el cual se expresa textualmente:

“La Ley de Transferencias de Julio de 2003 demanda transferencias de ingresos crecientes hacia las Municipalidades a partir de 2004, pero no devuelve simultáneamente responsabilidades de gasto en la misma medida. En consulta con el Staff del FMI y del Banco Mundial, hemos establecido un plan de acción, ... el cual deberá mejorar la definición de las responsabilidades municipales, redefinir el rol de agencias seleccionadas de la administración central que desempeñan, competencias municipales y fortalecer el marco legal de la descentralización y mejorar la efectividad del gasto público. Nuestro objetivo global es asegurar un proceso de descentralización fiscal prudente y fiscalmente neutral.

Por tanto, comenzando en 2004 las Municipalidades serán requeridas para utilizar una parte de sus transferencias para cumplir sus obligaciones con el INSS. Para finales de Agosto...completaremos un estudio con el objetivo de identificar que responsabilidades de gasto pueden ser transferidas desde el gobierno central a las municipalidades, en orden de alcanzar la plena neutralidad fiscal. Cada año comenzando en 2005, responsabilidades de gasto equivalente a un tercio de las transferencias, serán desplazadas hacia las Municipalidades, de manera tal que para 2007 se alcanzará la plena neutralidad fiscal”.

De cara a la implementación de esta política de neutralidad fiscal, el gobierno central, empezó a tomar medidas de diferentes tipos para cumplir con las recomendaciones del FMI; por supuesto, este tema o las medidas nunca fueron expuestas o debatidas de forma transparente ni con las

autoridades municipales, ni con la sociedad civil, a pesar de los compromisos plasmados en la Declaración de Estocolmo, la estrategia reforzada de disminución de la pobreza y el Plan Nacional de Desarrollo, que establecían que la descentralización sería impulsada por el gobierno como un eje transversal y que para profundizar la democracia y la participación ciudadana, se impulsaría un proceso agresivo de descentralización.

Las medidas unilaterales que Gobierno Central tomó o pretendió tomar para neutralizar las transferencias municipales son las siguientes: i) Sin que haya una política de co financiamiento, obligaron a los municipios a dar contrapartida para ejecutar proyectos que están programados a ejecutarse a través del FISE e IDR y otras instituciones; ii) En la reforma a la ley de seguridad social del 2005, se pretendió por medio de esta ley, que los municipios pagaran de forma automática de las transferencias presupuestarias, el 100% de la deuda que tenían acumulada con el INSS.

Ante esto, AMUNIC y la sociedad civil hicieron un trabajo de cabildeo en la Asamblea Nacional logrando frustrar este intento, que de haberse logrado, hubiera significado que en el año 2005, los municipios, hubieran perdido de un solo golpe más de la mitad de sus transferencias. Es importante anotar que en el año 2004 los municipios pagaron al INSS, más de 120 millones de córdobas, también en el 2005 y 2006 continúan amortizando la deuda acumulada y pagando las responsabilidades corrientes del INSS.

En cuanto al Plan de Acción del FMI y del Banco Mundial para implementar la neutralidad fiscal éste señala lo siguiente:

“Definición de responsabilidades municipales. Hemos contratado un asesor especial, quien recomendará alternativas para reorganizar las relaciones intergubernamentales con los objetivos de neutralidad fiscal, eficiencia, transparencia y equidad. El asesor especial también diseñará un cronograma y proceso de gerencia para devolver gastos y responsabilidades a las Municipalidades. Un Decreto presidencial será emitido modificando el reglamento de la Ley de Municipalidades en una manera sustentable, fiscalmente consistente con las condicionalidades del préstamo PRSC del Banco Mundial. Para Septiembre 2004 crearemos y dotaremos de staff a una unidad en el Ministerio de Hacienda para monitorear el proceso de descentralización”

Por otro lado, con relación a los roles de las agencias del gobierno central en el mismo documento se señala: “Los roles y el financiamiento del IDR, INIFOM; FISE, INVUR y otras instituciones envueltas en asuntos municipales, también serán redefinidas siguiendo las recomendaciones del asesor especial con el objetivo de asegurar eficiencia y neutralidad fiscal.”

Y, con relación a las transferencias de responsabilidades a las Municipalidades, dice: “Para enero de 2007, todas las transferencias a las Municipalidades serán plenamente emparejadas con las correspondientes responsabilidades de gasto”

De estas recomendaciones que dieron los organismos internacionales, el gobierno tomó las medidas siguientes:

- En el proyecto de Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario, aprobado en julio del 2005 por la Asamblea Nacional de forma atropellada y en un solo día, dicho ante proyecto, fue preparado de forma unilateral e inconsulta por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), y presentado con carácter de urgencia por la Presidencia de la República. Se pretendía en esta ley por medio de la definición de ingresos propios, dejar solo los ingresos tributarios municipales bajo la Ley de Régimen Presupuestario Municipal y el resto de ingresos, tales como donaciones, transferencias y prestamos, bajo la rectoría del MHCP, violentando de esta manera de forma brutal, la autonomía municipal.

Esto se logró evitar por medio de mociones que en un plazo de tres días, presentó AMUNIC, a la Comisión de Asuntos Económicos y Presupuesto de la Asamblea Nacional, quien fue la que nos puso en conocimiento de este Proyecto de Ley, ya que el Gobierno Central, lo manejó como un secreto de Estado, es decir nuevamente la transparencia y la democracia quedó en entredicho.

En noviembre del 2005 por medio de una iniciativa de ley presentada por el Presidente de la República con carácter de urgencia, en la Asamblea Nacional se trataba de derogar la Ley 504 y congelar las transferencias presupuestarias en el 6% de PGR.

También en Diciembre del 2005, el Presidente de la Republica, reforma el Reglamento de la ley de Municipios, mediante el cual se les daba a los municipios más competencias de las establecidas en la Ley de Municipios, se hacía una discriminación de los municipios y se definía por categorías qué competencias iban a asumir, violentando de esta manera la Constitución Política de la Republica y la autonomía municipal. Este Decreto de reforma está recurrido por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia.

En el mes de abril del 2006, mediante la normativa del Mecanismo para el uso y desembolso de los recursos externos de agencias y organismos de cooperación que decidan financiar el desarrollo municipal (FONIN), a propuesta del MHCP y por medio de este sistema, se pretendía establecer el “contribuir a la implementación de un sistema de cofinanciamiento de la inversión pública”, sin que exista una política de cofinanciamiento. Así mismo, se pretendía establecer requisitos de acceso a los recursos de FONIN, por medio de los cuales pretendían obligarlos a invertir en competencias que no son municipales, en clara violación a la ley 466, que no establece requisito alguno. Esto se evitó mediante propuestas de la Asociación de municipios de Nicaragua (AMUNIC), en la Comisión de Transferencias.

También hubo una iniciativa de Ley en la Asamblea Nacional para reformar la ley de Municipios, mediante la cual, se pretendía que todos los contratos de arriendo que los municipios tienen con particulares sobre tierras ejidales y costas, se convirtieran por ministerio de la ley en forma automática en contratos de compraventa, transfiriéndole la propiedad a los particulares. De esa manera se quería despojar a los municipios de su patrimonio, lo que se evitó mediante una propuesta de AMUNIC, rechazando tajantemente esta iniciativa a la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Nacional, que la dictaminó de forma negativa.

3. Evolución de los ingresos y egresos en los municipios de Nicaragua

El INIFOM y AMUNIC han clasificado a los municipios de acuerdo a cuatro criterios que son los que se utilizan para definir las transferencias municipales. Dichas criterios son: tamaño de población, eficiencia en la recaudación (IBI), equidad fiscal y ejecución de transferencias en el 2006.

Los municipios se clasifican en siete categorías: A, B, C, D, E, F, y G. A la categoría A pertenece solamente el municipio de Managua. En la B están 13 municipios, muchos de los cuales son cabeceras departamentales. En la categoría C están 8 municipios. A la categoría D pertenecen 35 municipios. En la categoría E están 44 municipios. En la categoría F están 10 municipios. En la categoría G están 11 municipios. Y, a la categoría H pertenecen 11 municipios. .

Tabla 8
Clasificación de los municipios por categorías

Categorías de los municipios	Municipios
A	Managua.
B	Tipitapa, Ciudad Sandino, Chichigalpa, Chinandega, León, Nagarote, Estelí, Granada, Jinotega, Juigalpa, Masaya, Matagalpa y Bluefields.
C	Boaco, Diriamba, San Juan del Sur, El Rama, Ocotal, Ticuantepe, Villa El Carmen y Sébaco.
D	Acoyapa, Bonanza, Camoapa, Cárdenas, Ciudad Darío, Corn Island, El Crucero, El Tuma-La Dalia, El Ayote, La Libertad, La Paz Centro, La Reynaga-Malpaisillo, Masatepe, Mateare, Muelle de los Bueyes, Mulukukú, Matiguás, Nandaime, Paiwas, Potosí, Río Blanco, Rosita, San Marcos, San Carlos, Santo Tomás de Chontales, Somoto, Santo Domingo, Siuna, Somotillo, Telica, Tola, Villa Sandino, San Rafael del Sur, Villanueva y Waslala.
E	Altagracia, Buenos Aires, Catarina, Condega, Comalapa, Desembocadura del Río Grande, Dipilto, Diriomo, Dolores, El Almendro, El Coral, El Cua, El Jicaral, El Jícaro, El Realejo, El Sauce, El Castillo, El Tortuguero, Esquipulas, La Trinidad, La Cruz de Río Grande, La Concepción, Laguna de Perlas, Moyogalpa, Posoltega, Puerto Morazán, Quilalí, Rancho Grande, San Ramón, San Pedro de Lóvago, Santa María de Pantasma, San Sebastián de Yalí, San Miguelito, San Lorenzo, San Juan del Río Coco, San Lorenzo, San José de Bocay, San Jorge, San Francisco Libre, San Fernando, Teustepe, Tisma, Waspán, Wiwilí de Jinotega.
F	Achuapa, Cuapa, Macuelizo, Morrito, Quezalguaque, San José de los Remates, San Rafael del Norte, Santa Teresa, San Lucas y Telpaneca.
G	Belén, Diriá, La Concordia, El Rosario, Mozonte, Nandasmo, Niquinohomo, Palacaguina, San Juan de Limay, Santa Lucía y Yalaguina.
H	Cinco Pinos, Ciudad Antigua, La Conquista, La Paz de Carazo, Las Sabanas, Murra, Prinzapolka, San Juan de Nicaragua, San Dionisio, San Francisco del Norte y San José de Cusmapa.

4. Los ingresos municipales

Para tener una idea del volumen de recursos que recaudan las municipalidades, las cifras indican que, como porcentaje del PIB, los Ingresos Municipales propios han representado alrededor de un 2% del PIB en 2000-2004. En 2001-2002 esta participación se redujo transitoriamente al 1.7% del PIB, por las mismas razones que empujaron a los Ingresos del Gobierno Central a caer desde el 15.2% del PIB en 2000 al 13.9% del PIB en 2001: la desaceleración económica asociada al derrumbe de los precios internacionales del café, y las quiebras bancarias.

Tabla 1
Ingresos municipales como % del PIB (2000-2004)

Años	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos propios/PIB	2.0%	1.7%	1.7%	2.1%	2.0%

Fuente: En base a datos del INIFOM y de publicaciones del Banco Central de Nicaragua.

En Centroamérica, Nicaragua es el país que ha venido exhibiendo *el mayor grado de autofinanciamiento* de los Gobiernos Municipales en el área centroamericana, y posiblemente en la región latinoamericana. En el año 2000, de acuerdo a los registros de INIFOM, los Ingresos propios habrían representado el 79.6% de los Ingresos Totales de los Municipios (incluyendo en este concepto los Ingresos Propios, las Donaciones Externas y Transferencias desde el Gobierno Central).

En marcado contraste con el grado de autofinanciamiento de los municipios nicaragienses, los Ingresos propios representaron como promedio solo un 10% para los Municipios de El Salvador y cerca del 33% para Guatemala. Por su parte, el promedio de autofinanciamiento en los países de la OCDE es de 68% y el de América Latina del 48% (BID, 1999).

Dentro de los Ingresos Totales de los Municipios, los *Ingresos Corrientes* representaron en promedio el 82.5% de los ingresos propios en el período 2000-2004. Por su parte dentro de los Ingresos Corrientes, los *Ingresos Tributarios* representaron en promedio el 80.9% de los mismos, en este mismo período, aunque han mostrado una tendencia creciente, al pasar del 77.3% de los Ingresos Corrientes en el 2000 al 87.5% en el 2004.

Tabla 2
Impuestos municipales, % del ingreso corriente en el período (2000-2004)

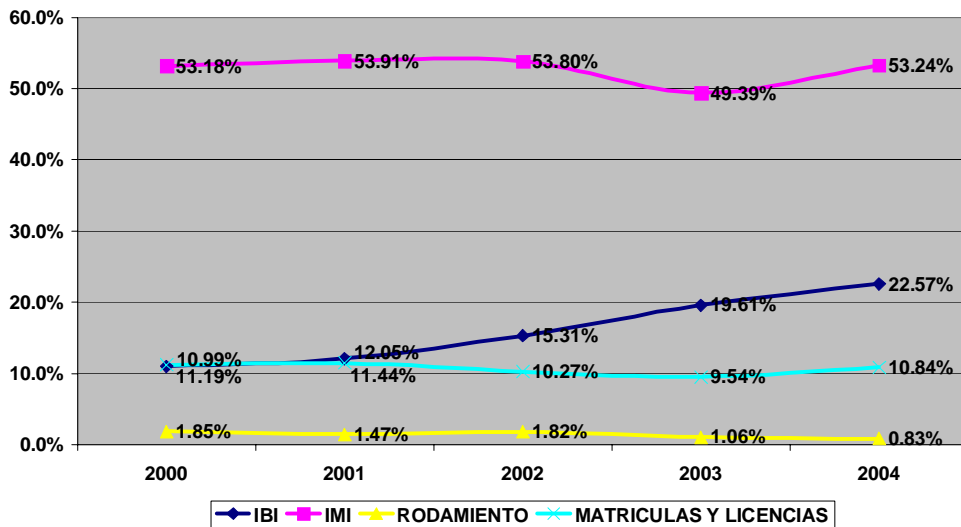
Impuestos	Años				
	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos de bienes inmuebles	10.99%	12.05%	15.31%	19.61%	22.57%
Impuesto municipal a los ingresos	53.18%	53.91%	53.80%	49.39%	53.24%
Rodamiento	1.85%	1.47%	1.82%	1.06%	0.83%
Matriculas y licencias	11.19%	11.44%	10.27%	9.54%	10.84%
Ingresos tributarios	77.21%	78.87%	81.20%	79.60%	87.48%
Ingresos no tributarios	22.79%	21.13%	18.80%	20.40%	12.52%
Ingresos corrientes	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: En base a datos suministrados por el INIFOM, 2006.

El Impuesto Municipal a los Ingresos (IMI) continúa representando la mayor fuente de Ingresos tributarios municipales, y mantuvo una participación de alrededor del 53% de los Ingresos Corrientes Municipales en este período. El Impuesto sobre los Bienes Inmuebles (IBI) prácticamente ha duplicado su participación relativa en los Ingresos Corrientes, al pasar del 11% de los mismos en 2000 al 22.6% en 2004. El tercer lugar lo ocupan los tributos derivados del cobro por matrículas y licencias, que se mantienen relativamente estables, en alrededor del 11% de los Ingresos Corrientes.

La otra fuente fundamental de Ingresos de los Municipios, tal como los define la Ley de Municipios, son aquellos que transfiere el Gobierno Central.

Gráfico 1

IMPUESTOS MUNICIPALES COMO % DEL INGRESO CORRIENTE

En Junio de 2003, en cumplimiento del mandato establecido en el Arto 177 de la Constitución, se aprobó la “Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios”, la cual estableció la creación de una partida en el Presupuesto General de la República, denominada “Transferencia Municipal”, cuyos recursos se calcularán como un porcentaje de los ingresos tributarios, iniciando con un cuatro por ciento (4%) de los mismos en el año 2004.

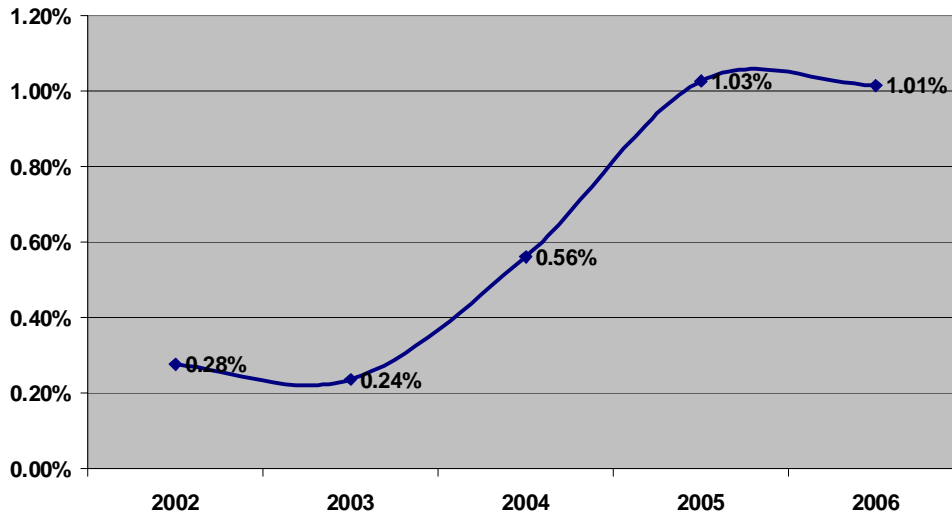
Este porcentaje aumentaría anualmente en 0.5% de los Ingresos Tributarios en tanto el PIB creciese 1%, hasta alcanzar como mínimo el 10% de los Ingresos Tributarios en el año 2010.

Posteriormente, en el año 2005, en el cual de acuerdo con esta Ley la partida para Transferencias Municipales alcanzaría el 4.5% de los Ingresos Tributarios, la Asamblea Nacional elevó el porcentaje para ese año y para el año 2006 hasta el 6% de los Ingresos Tributarios, y se estableció que en 2007 deberían alcanzar como mínimo el 10%.

Como resultado de la aplicación de esta Ley, las Transferencias Municipales pasaron de representar un promedio del 0.23% del PIB en 2002-2003, al 0.56% del PIB en 2004, y al 1.02% del PIB como promedio en 2004-2005.

Gráfico 2

TRANSFERENCIAS MUNICIPALES/PIB

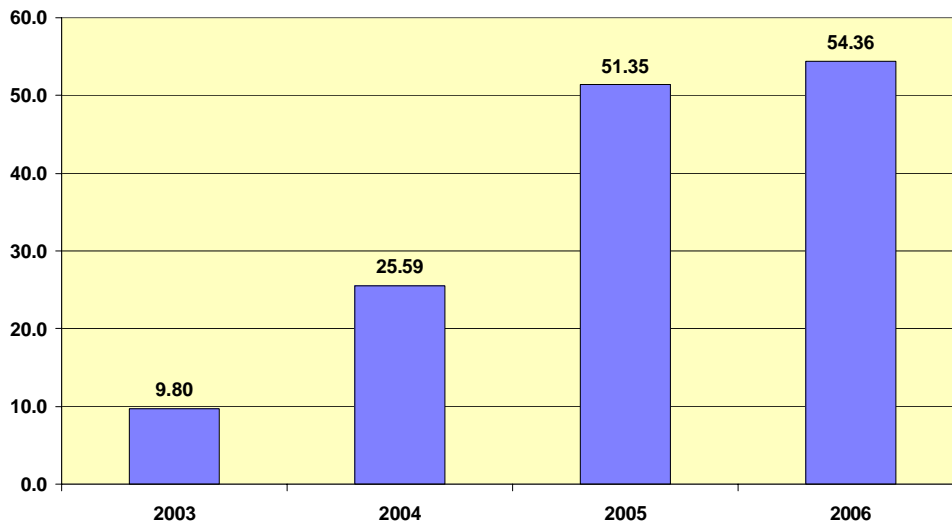


Las Transferencias Municipales pasaron, en términos de valores absolutos, de representar el equivalente a US\$ 9.8 Millones en 2002, a US\$ 25.6 Millones en 2003 y posteriormente se elevaron a US\$ 51.35 Millones en 2005 y a US\$ 54.4 Millones en 2006. Es decir, se multiplicaron por un factor de 5.55 veces en este período. En términos de habitante, las transferencias pasaron de US\$ 1.2 per cápita en el 2000 a US\$ 4.5 per cápita en el 2004.

Gráfica 3

Transferencias municipales en US \$millòn , período 2003-2006

Transfrecias Municipales en US\$ Millones



Estructura de los ingresos municipales

Las Transferencias Municipales pasaron de ser un 11% de los Ingresos Totales de los Municipios en 2002, a representar el 20% de los mismos en el año 2004.

En síntesis, los Ingresos Totales de los Municipios, incluyendo Ingresos Propios, Transferencias Presupuestarias y Donaciones, han pasado del 2.33% del PIB en 2000 al 2.81% del PIB en 2004.

Tabla 3
Estructura de los ingresos totales de los municipios

Estructura de los ingresos	Años				
	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos propios	84.69%	79.59%	81.68%	82.85%	70.81%
Donaciones	9.30%	13.06%	7.33%	7.74%	9.21%
Transferencias	6.02%	7.34%	10.99%	9.41%	19.99%
Ingresos totales	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: En base a datos suministrados por el INIFOM., 2006.

Aún así, el porcentaje de autofinanciamiento de los Municipios nicaragüenses sigue siendo muy alto para los estándares internacionales, al pasar a representar los ingresos propios el 71% de los Ingresos Totales de los Municipios en 2004, desde un 83% en 2003.

Tabla 4
Evolución de los ingresos totales de los municipios en el período 2000-2004
(como porcentaje del PIB)

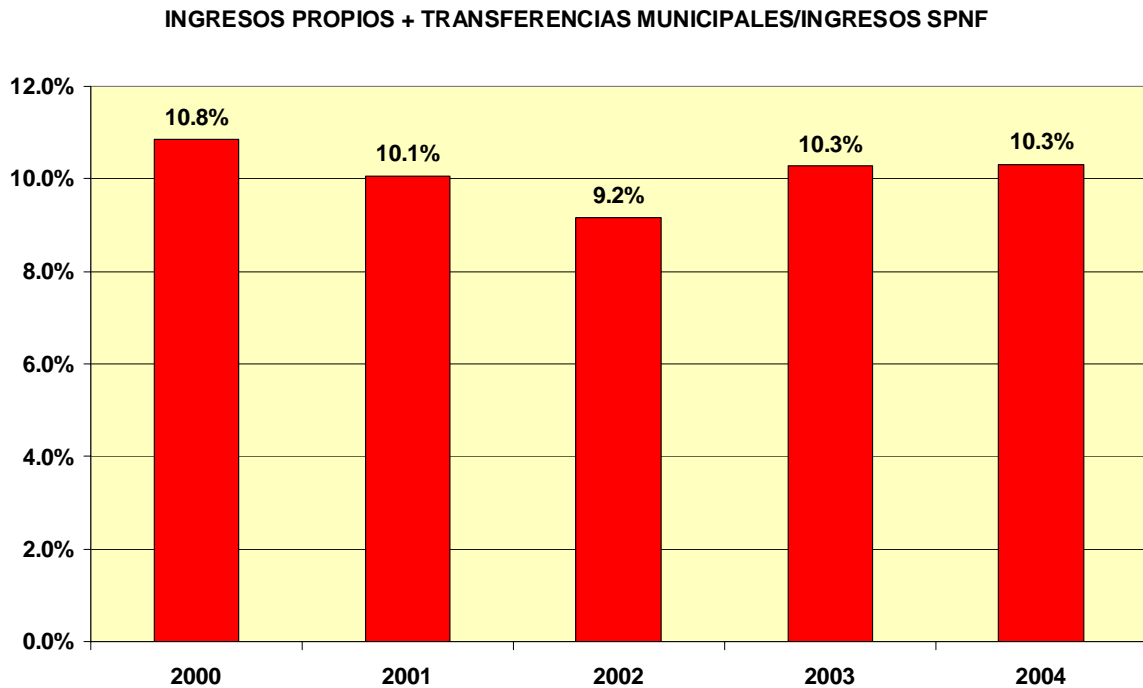
Estructura de los ingresos del municipio	2000	2001	2002	2003	2004
	Ingresos propios/PIB	1.97%	1.72%	1.71%	2.08%
Donaciones/PIB	0.22%	0.28%	0.15%	0.19%	0.26%
Transferencias/PIB	0.14%	0.16%	0.23%	0.24%	0.56%
Ingresos totales/PIB	2.33%	2.16%	2.10%	2.51%	2.81%

Fuente: En base a datos suministrados por el INIFOM.

El aumento en las transferencias es sin duda el factor fundamental en este aumento de los Ingresos Totales en un 0.48% del PIB en este periodo (dicho aumento explica el 87.6% del aumento en los ingresos totales).

En términos de la participación relativa de las fuentes de ingresos fiscales municipales en relación a los Ingresos fiscales del Estado, si sumamos los ingresos propios a las transferencias municipales, esto es las fuentes de ingresos fiscales de los Municipios, encontramos que estas han pasado de representar el 10.8% de los Ingresos Fiscales del Sector Público No Financiero (SPNF) en el 2000, al 10.3% de dichos Ingresos en 2004.

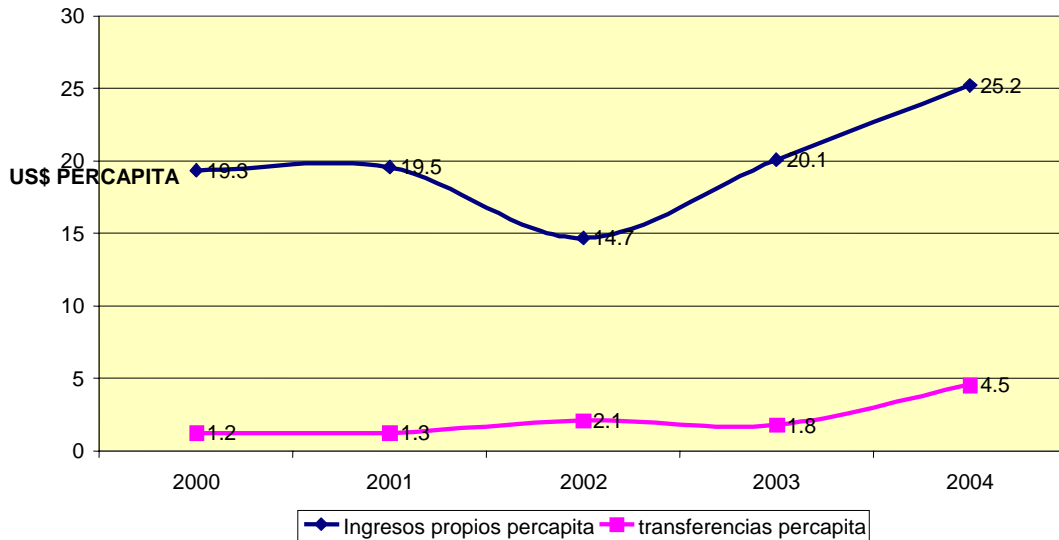
Gráfico 4
Ingresos propios más transferencias municipales sobre ingresos SPNF en el período 2000-2004



Esta modesta reducción en el peso relativo de las fuentes de ingresos municipales, ocurrida pese al fuerte aumento de las transferencias, se produce porque, mientras la sumatoria de ingresos propios y transferencias municipales creció en un 75.5% en el período 2000-2004, los ingresos del SPNF crecieron en 84.6%.

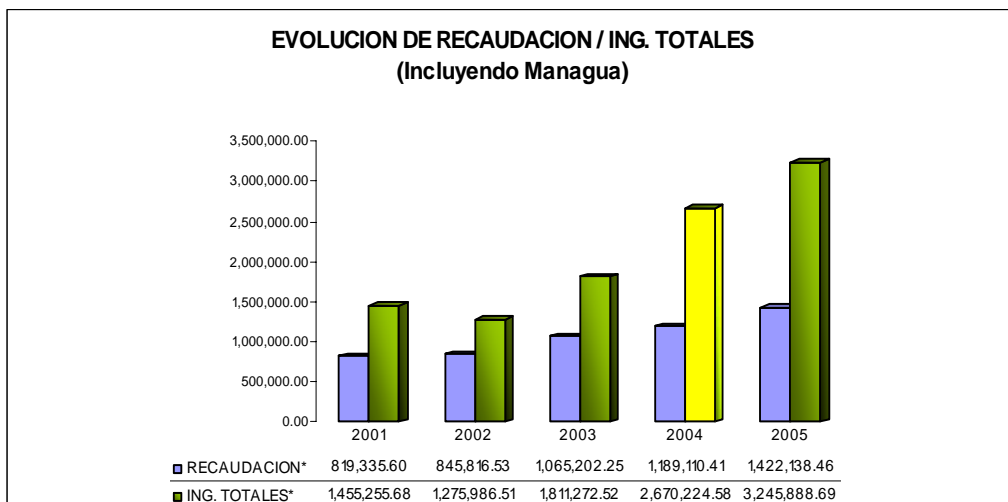
Finalmente, por el lado de los ingresos, al menos para el primer año de vigencia de la Ley (2004) no existe evidencia de que las transferencias se hayan traducido en un menor esfuerzo recaudatorio global por parte de los Municipios.

Gráfico 5
Evolución de ingresos propios y transferencias per cápita, período 2000-2004



Es interesante destacar que en 2004, primer año de vigencia de la Ley de Transferencias, la *recaudación de impuestos* por parte de los Municipios aumentó 19.7% en comparación a 2003, mostrando dicha recaudación una elasticidad global o “bouyancy” de 1.24 en relación al crecimiento global de la economía (por cada 1% de crecimiento del PIB Nominal, la recaudación municipal creció un 1.24%).

Gráfica 6
Evolución de recaudación /Ingresos totales (incluyendo Managua)

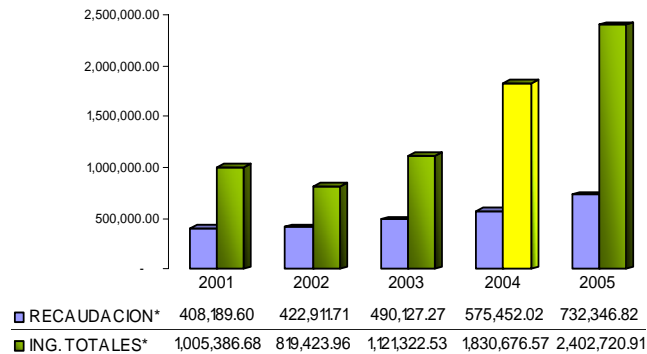


Como se observa en el gráfico anterior, las Recaudaciones tributarias municipales, se han incrementado año con año, alcanzando en el 2005 un incremento del 73% con relación al año 2001. Los Ingresos en el 2005 tuvieron un incremento del 123% con relación al 2001. Y, los Municipios incluyendo Managua, en el 2005 incrementaron la recaudación en un

19.6% en relación al año 2004, si la comparamos con las recaudaciones del Gobierno Central, este tuvo un incremento del 24% pero con Reforma Tributaria.

Gráfico 7

**EVOLUCION DE RECAUDACION / ING. TOTALES
(Sin Managua)**



En lo que respecta al *uso o destino económico* que los Municipios han dado a las fuentes de Ingreso que han tenido disponibles, los datos de INIFOM muestran que los *Gastos de Inversión* pasaron de representar el 43% del Gasto Total de los Municipios en 2002 a representar el 55.5% del Gasto Total los mismos en el año 2004.

Tabla 5
Evolución del Gasto de Inversión Municipal 2000-2004 (miles de córdobas)

Gasto de inversión	Años				
	2000	2001	2002	2003	2004
Gasto Total	1,108,915.8	1,225,341.6	1,239,041.1	1,702,557.4	2,591,072.4
Gasto en Inversiones	479,466.72	479,593.75	532,529.69	798,556.74	1,440,434.5
% Inversiones	43	39	43	47	55.5

Fuente: En base a datos suministrados por el INIFOM.

En términos absolutos, en 2004 - primer año de vigencia de la Ley de Transferencias - el Gasto de Inversión de los Gobiernos Municipales aumentó 80.4% en comparación al año 2003.

En un estudio hecho por CINASE, sobre la aplicación de la Ley 466 en el año 2004, se demuestra que solo el 35 % de las inversiones en los municipios fueron financiadas con transferencias, es decir que 65% de las inversiones municipales son hechas con recursos propios de las municipalidades, por lo tanto esto demuestra que no hay pereza fiscal en los municipios, ya que las recaudaciones tributarias de los municipios, son mayores que las transferencias presupuestarias.

Esto significa que por cada córdoba invertido, los municipios destinaron a inversiones 0.65 centavos y las transferencias del MHCP, aportaron 0.35 centavos, algo altamente positivo ya que demuestra la capacidad de apalancamiento que las transferencias pueden generar en los municipios favoreciendo la inversión local.

En los 30 municipios que fueron objeto del estudio se ejecutaron 557 proyectos grandes, lo que nos da un promedio de 17 proyectos por municipio, si aplicamos esto a los 153 municipios nos darán más de 2700 proyectos en el año. Solo imaginemos el impacto de estas inversiones en los territorios, los gobiernos municipales, están cambiando la cara de Nicaragua y no nos estamos

percatando de ello, por tener como idea fija el que los municipios no tienen capacidad de gestión.

En el año 2005 se recopilaron los Planes de Inversión Anual de 120 municipalidades, con el fin de contrastarlos con las competencias que establece la Ley de Municipios, entre algunos datos interesantes vemos que ejecutaron proyectos por el orden de los C\$ 834,306,806. De estos recursos 16% fueron invertidos en competencias que son responsabilidad del Gobierno Central, esta tabla muestra esta afirmación.

Distribución de las inversiones

En el destino de las inversiones incluidas en los Planes de inversión anual (PIA), se observa que: dos sectores destacan por captar el grueso de la inversión de las municipalidades, los cuales están relacionados a proyectos de infraestructura vial, tales como construcción y mantenimiento de calles, aceras, andenes, encunetado, adoquinado, plazas, parques, con un 22% (90 municipios), la inversión en construcción y mantenimiento de puentes, caminos vecinales e intramunicipales 16.08% (73 municipios). Estas cifras evidencian el interés de los municipios por mantener y expandir su sistema de vías de acceso, como elemento esencial para el desarrollo de actividades productivas, comerciales y la comunicación intra e intermunicipal, todo lo cual redundará en la dinamización de la economía.

Tabla6
Distribución de las inversiones anuales 2005, según destino

Distribución de las inversiones	Porcentaje asignado
Competencias municipales	79.0%
Competencias del Gobierno Central	16.0%
Otras inversiones	4.0%
Total de las inversiones	100.0%

Fuente: AMUNIC, 2006.

También se refleja que los municipios cumplen con el requisito de la Ley 466, en el sentido de que las transferencias deben destinarse a inversiones y no a gastos corrientes; en muchos municipios incluso se destina el 100% para inversiones. Veamos la variedad de competencias que incluyen en sus programas de inversión las municipalidades.

Tabla 7
Inversiones programadas en los planes de inversión anual según las competencias municipales

Competencias	No de municipios	% de la inversión
Calles, aceras, andenes, parques, etc.	90	22%
Puentes, caminos vecinales	73	16%
Fortalecimiento institucional	66	4%
Alcantarillado sanitario	57	9%
Campos y canchas deportivas	45	3%
Acueductos, redes de abastecimiento	45	6%
Educación	43	10%
Vivienda	36	5%
Construcción de mercados, rastros, lavaderos	30	4%
Construcción y mantenimiento de cementerios	26	1%
Construcción de terminales de transporte	23	2%
Medio ambiente y recursos naturales, forestal	39	4%
Otras inversiones	60	5%

Fuente: AMUNIC: 2006.

A partir de esta reflexión podemos decir que en Nicaragua, el tema de la descentralización en general y de la fiscal en particular, tienen una fuerte connotación política, existiendo mucha desconfianza entre el Gobierno Central y los Municipios.

Las transferencias en el 2007

El total de transferencias en el 2007 incluyendo el municipio de Managua es de C\$1,280,375,347 córdobas. Solo para el municipio de Managua la transferencia es de C\$32,009,384 córdobas, por consiguiente la transferencia para los 152 municipios restantes es de C\$1,248,365,964 córdobas.

El municipio de San Juan del Norte es al que se le da menos transferencia, siendo esta de C\$2,269,403 córdobas.

La transferencia se da a los municipios de acuerdo a cuatro criterios: de equidad fiscal, de eficiencia en la recaudación (IBI), de población y de ejecución de la transferencia del año anterior. Ver anexo 1.

Según AMUNIC, el 10% de transferencias para el año 2007, es modesto si se compara con el 20% que se asigna en Bolivia, además de que en este país, los municipios tienen coparticipación en impuestos nacionales. En el caso del impuesto a los hidrocarburos, la coparticipación en Bolivia es del 24%, existiendo también un fondo de compensación para financiar a las municipalidades, al grado que la inversión de los municipios bolivianos en el 2006 es de 372 millones de dólares.

Si comparamos las transferencias, con los recursos que en Nicaragua se destinan al pago de la deuda interna, estos son muy altos, y desincentivan a los banqueros a dar préstamos para la producción, lo cual no es sano en términos de política monetaria pues en la medida en que los banqueros tienen una fuente de financiamiento en el estado para poder cobrar altas tasas de interés no estarán motivados para financiar sectores productivos y menos al nivel local, que es lo que se necesita.

El gobierno central esta obligado a mejorar la política de asignación de recursos y racionalizar el gasto para eliminar el riesgo de duplicar asignaciones y optimizar los recursos públicos, como efectivamente ha ocurrido, así vemos como el Fondo de Inversión Social y Emergencia (FISE), el Ministerio de Transporte (MTI), y el Instituto de Desarrollo Rural (IDR), los tres trabajan en la reparación y mantenimientos de caminos, los tres tienen estructura burocrática, etc., lo cual no es eficiente.

La discusión sobre la descentralización fiscal, las transferencias municipales, el déficit fiscal, la neutralidad fiscal es desde la óptica del gasto, pero hay un aspecto que se evita abordar y es el de la descentralización fiscal por el lado de los ingresos públicos, ya que esto último es concebido como reducción del poder, pero descentralizar los impuestos es parte de una verdadera descentralización fiscal y daría más capacidad de ejecución de sus competencias a las municipalidades.

AMUNIC considera que es necesario una reestructuración del sistema de relaciones administrativas y fiscales de los tres niveles de gobierno, es decir, como reasignar competencias de gasto y fuentes de ingresos entre ellos, de cara a mejorar la efectividad de las políticas públicas y crear un entorno favorable en las municipalidades, es decir una clara delimitación de responsabilidades entre los niveles, local, regional y nacional, en el ámbito recaudatorio e impositivo, en las competencias y prestación de servicios.

También considera que dentro del marco de la descentralización fiscal, es necesario tomar en cuenta que la capacidad de ingreso de las municipalidades ha sido paulatinamente debilitada mediante políticas nacionales de exención de impuestos municipales en los sectores de turismo, minas, hidrocarburos, operaciones bursátiles, puertos, la conglobación de los impuestos a la industria fiscal, etc., sin existir una compensación económica por la pérdida de esa base fiscal.

Como ejemplo ponen el caso de Tola, un municipio de 23,000 habitantes de los cuales el 90% son pobres, con un gran recurso natural, como son 54 km de costas, de las cuales 46 están en manos de inversionistas privados. Estas costas son consideradas entre las mejores playas de Centroamérica y hay aproximadamente 20 inversionistas que manejan unos 500 millones de dólares en inversión. Actualmente hay 9 proyectos funcionando, y el municipio tiene apenas una recaudación tributaria de tres millones de córdobas aproximadamente, esto no tiene lógica, las inversiones turísticas, requieren de infraestructura, tales como caminos, embarcaderos, calles, manejo adecuado de los desechos sólidos, mano de obra calificada para trabajar en estos hoteles, etc., pero el municipio no puede hacer esas obras, porque no tiene recursos económicos, producto de las exenciones fiscales; queremos un municipio promotor del desarrollo y le quitamos los recursos económicos, sin los cuales es imposible que pueda ejercer su papel de promotor.

Finalmente señalan que están convencidos que el éxito del municipio en Nicaragua radica, en que su base financiera se sustente con recursos propios, de tal manera que no sea un municipio supeditado al Gobierno Central, por lo tanto tenemos que darle base fiscal, y además capacitación y creación de capacidades, esto se convierte en una tarea de gran envergadura, para el futuro del municipalismo nicaragüense.

Agregan que el gran desafío de crear un consenso nacional que se refleje en la aprobación de la estrategia de descentralización, estrategia que tiene que recoger la posición de los municipios sobre este tema. Los municipios deben ser considerados como socios estratégicos del Gobierno Central, para impulsar el desarrollo del país. Municipios que puedan asumir nuevas responsabilidades, pero con los recursos correspondientes para ejercer esas nuevas responsabilidades, bajos los criterios de coordinación, subsidiaridad y concurrencia, siendo el fortalecimiento financiero de las municipalidades condición necesaria para la implementación del desarrollo del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos.

Por consiguiente, la redefinición de las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno debe lograr que en los próximos años el peso relativo de las finanzas locales (ingresos y gastos) dentro del total de las finanzas nacionales y en el Producto Interno Bruto, logren un aumento significativo como producto del nuevo papel dado a los municipios como socios y complemento de las acciones del nivel central dentro del proceso de descentralización.

PRINCIPALES REFORMAS DEL MARCO LEGAL QUE REGULA LA PUESTA EN PRÁCTICA DE MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN NICARAGUA

El Marco Jurídico de los Comités de Desarrollo Municipal se establece en la Constitución Política, y de manera particular se establece en la Ley de Municipios y sus reformas del 26 de Agosto de 1997 y la Ley de Participación Ciudadana del 19 de Diciembre del 2003 y su Reglamento del 16 de Diciembre del 2004.

La Constitución Política establece en el artículo 7 que Nicaragua es una República democrática, participativa y representativa y en el Artículo 50, que los ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal.

La Ley de Municipios, en el Arto. 1 establece que el municipio es la unidad base de la división política administrativa del país y se organiza y funciona con la participación ciudadana. Y, que son personas jurídicas de derecho público, con plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. También establece, que son elementos esenciales del municipio: el territorio, la población y su gobierno. En el arto. 3 establece que el Gobierno Municipal garantiza la democracia participativa y goza de plena autonomía, la que consiste en: la existencia de los Concejos Municipales, alcaldes y vice-alcaldes electos mediante el ejercicio del sufragio universal por los habitantes de su circunscripción; y en la creación y organización de estructuras administrativas, en concordancia con la realidad del municipio. El Arto.16 establece que son derechos y obligaciones de los pobladores del municipio participar en la gestión de los asuntos locales, sea en forma individual o colectiva.

El artículo 28 de la Ley de Municipios le establece como atribuciones al Concejo Municipal: aprobar la composición e integración de los Comités de Desarrollo para la planificación y ejecución de proyectos y obras municipales, tanto comunales como aquellos que incidan en el desarrollo económico social del municipio y recibir informes periódicos de los avances en la ejecución de los mismos. El artículo 35, establece que el municipio, en el ejercicio de su autonomía y en virtud del numeral 13 del artículo 28, puede crear órganos complementarios de administración con el fin de dar una mayor eficiencia a la gestión municipal. Estos órganos complementarios pueden ser, entre otros, las delegaciones territoriales, delegados y auxiliares del alcalde, cuya integración y funciones se determinarán en el Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad. También establece que el alcalde nombrará auxiliares, propuestos por asambleas de ciudadanos que habiten en barrios, comarcas, valles, caseríos o comunidades a fin de mejorar los vínculos de comunicación e impulsar la gestión municipal.

El Arto. 36, establece que los municipios promoverán y estimularán la participación ciudadana en la gestión local, mediante la relación estrecha y permanente de las autoridades y su ciudadanía, y la definición y la eficaz funcionamiento de mecanismos e instancias de participación, entre los cuales se destacan los Cabildos Municipales y la participación en las sesiones de los Concejos Municipales, que son de naturaleza pública.

El Arto. 37 de la misma Ley establece que cada Consejo Municipal podrá crear órganos colegiados e instancias de participación ciudadana, y los regularán en su respectivo Reglamento interno. En estos mecanismos o instancias participarán las instituciones estatales, organizaciones económicas y sociales comprometidas en el desarrollo socio-económico integral del municipio, a efectos de coordinar el ejercicio de las atribuciones municipales con sus programas y acciones, así como promover la cooperación interinstitucional. El mismo artículo establece que el Concejo Municipal apoyará la creación de asociaciones de pobladores que tengan como fin el desarrollo municipal y fomentará la participación de las organizaciones y asociaciones sectoriales, culturales, gremiales, deportivas, profesionales y otras en la gestión municipal. Asimismo los ciudadanos, en forma individual o colectiva, gozarán del derecho de iniciativa para presentar Proyectos de Ordenanzas y de Resolución ante el Concejo Municipal correspondiente. Se exceptúan los casos en que la iniciativa sea facultada exclusiva del alcalde.

La Ley de Participación ciudadana o Ley 475, en artículo 1 establece el Objeto de la Ley. Señala que la Ley tiene por objeto promover el ejercicio pleno de la ciudadanía en el ámbito político, social, económico y cultural, mediante la creación y operación de mecanismos institucionales que permitan una interacción fluida entre el Estado y la sociedad nicaragüense, contribuyendo con ello al fortalecimiento de la libertad y la democracia participativa y representativa establecido en la Constitución Política de la República. En el mismo artículo ratifica que este conjunto de normas y regulaciones se fundamentan en los artículos 7 y 50 de la Constitución Política de la República, como expresión del reconocimiento de la democracia participativa y representativa así como el derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos de la gestión pública del Estado y en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos y ratificados por Nicaragua, aplicando los principios generales del derecho aceptados universalmente sobre esta materia. Y, que corresponde al Estado la creación y operación de mecanismos institucionales que permitan la interacción con los ciudadanos organizados.

El Artículo 2 de la misma Ley establece los Instrumentos de participación ciudadana, considerando como tales los siguientes: la iniciativa ciudadana en general para el caso de las normas de ámbito nacional, regional autónomo y local; la consulta ciudadana de normas en la fase del dictamen, en el ámbito nacional, regional autónomo, departamental y local; las instancias consultivas para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el ámbito nacional, regional autónomo, departamental y local; las asociaciones de pobladores y las organizaciones gremiales, sectoriales, sociales, organizaciones de mujeres y jóvenes en el ámbito local y la consulta ciudadana en el ámbito local.

La misma Ley en el capítulo III establece en los artículos del 50 al 55 aspectos relacionados con la integración, rol y composición, funciones, consulta, convocatoria, composición y funcionamiento de los Comités de Desarrollo Municipal. En el Arto. 50 se plantea que de conformidad a lo establecido en el artículo 28, numeral 7) de la Ley de Municipios, en cada municipio se deberá integrar un Comité de Desarrollo Municipal, para cooperar en la gestión y planificación del desarrollo económico y social de su respectivo territorio. El Arto. 51 trata sobre el Rol y Composición del Comité de Desarrollo Municipal. Define al Comité de Desarrollo Municipal como una instancia de carácter consultivo del gobierno local.

Las Funciones del Comité de Desarrollo Municipal se establecen en el artículo 52 de la misma Ley. Son funciones del Comité de Desarrollo Municipal las siguientes:

- Proporcionar criterios a las diferentes autoridades municipales en la elaboración y discusión del Plan de Desarrollo Municipal;
- Realizar propuestas de proyectos u obras civiles que vayan en pro del desarrollo económico y social del municipio y sus moradores;
- Contribuir en los procesos del diagnóstico y planificación participativa de políticas sectoriales.

- Conocer y emitir opinión anualmente sobre la propuesta del presupuesto municipal y de su ejecución a fines de cada período de conformidad con la Ley de Régimen Presupuestario Municipal.
- Conocer y emitir opinión, del informe anual de gestión del gobierno municipal, con respecto a la ejecución presupuestaria;
- Conocer y opinar sobre la propuesta de utilización de los excedentes producidos por las empresas municipales o de cualquier otra fuente de ingresos;
- Conocer y emitir opinión sobre las transferencias de fondos del Gobierno Central al Gobierno Municipal;
- Dar seguimiento y evaluar los resultados e impactos de las políticas públicas en el desarrollo municipal;
- Incorporar a los diputados departamentales y los nacionales, cuando así lo solicitaren;
- Contribuir con el alcalde en el desarrollo de los proyectos en beneficio de la comunidad;
- Cualquier otra que la presente Ley y su Reglamento le establezca.

También se establece en el artículo 53 de la Ley de Participación ciudadana que para los fines y efectos de la elaboración de la estrategia, del plan de desarrollo y del plan de inversión de cada gobierno municipal, las autoridades del gobierno local están obligados dentro de treinta días hábiles a partir de la fecha de la presentación de la solicitud, a consultar al respectivo Comité de Desarrollo Municipal, de conformidad a lo establecido en la Ley de Municipios y la Ley de Régimen Presupuestario Municipal.

En el artículo 54 de la misma Ley se establece que el Comité de Desarrollo Municipal podrá ser convocado por el Concejo Municipal, a través del alcalde o del secretario del Concejo Municipal, sin detrimento de sus relaciones con otras organizaciones de la sociedad civil, en un plazo no mayor de ciento ochenta días contados a partir del siguiente día hábil de la toma de posesión y juramentación de éstas, con él propósito de elaborar o reformular el plan o estrategia para el desarrollo y el plan de inversión municipal, si no los hubiere o para revisar los ya existentes.

Y, el artículo 55 va referido a la composición integración y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Municipal, señalando que podrá determinarse a criterio de las autoridades municipales y ratificado por el Concejo Municipal en pleno, tomando en consideración los criterios siguientes:

- Es un organismo pluralista, no ligado a los intereses políticos partidarios, religiosos o de cualquier otra índole;
- En su composición e integración, debe de reflejar y garantizar la representatividad de los diferentes actores sociales y formas organizativas administrativas del territorio del municipio;
- El número de personas que integran el Comité será variable en lo que hace a la realidad municipal; el Consejo Municipal seleccionará y determinará quiénes son las personas que pertenecerán a éste de acuerdo a la cantidad y calidades de las personas propuestas por cada sector.
- El gobierno municipal, de acuerdo a sus capacidades y posibilidades materiales proporcionará los medios materiales mínimos necesarios para el funcionamiento del Comité, y a los organismos de la sociedad civil le corresponderá proporcionar lo que hiciese falta para su pleno funcionamiento.

Este último artículo también ha sido criticado por considerarse que lesiona el derecho ciudadano de participar en la gestión municipal al dejar que sea el Consejo Municipal quien seleccione a las personas que podrán pertenecer al CDM. Considerándose importante reglamentar internamente en cada municipio, la integración y funcionamiento del CDM.

El Capítulo V de la misma Ley trata de la participación de los pobladores en la elaboración del plan o estrategia de desarrollo y el plan de inversión. Sobre los CDM señala en el Art. 79 que para los fines y efectos de elaborar con plena participación de la comunidad la estrategia, el plan de desarrollo y el plan de inversión, cada gobierno municipal hará uso de los mecanismos establecidos en la Ley de Municipios y su Reglamento, así como lo establecido en la presente Ley. Y, que el gobierno municipal consultará la opinión del Comité de Desarrollo Municipal sobre la estrategia, plan de desarrollo y plan de inversiones del municipio.

El Artículo 80 de las Modalidades de participación, establece que los gobiernos locales podrán determinar por medio de Ordenanzas de participación, las diferentes modalidades, mecanismos y plazos para la participación de los pobladores en la elaboración, discusión y ejecución del plan o estrategia de desarrollo y el plan de inversiones.

Y, en el artículo 81 referido a las Ordenanzas de participación, establece que corresponde a los diferentes gobiernos locales dictar la respectiva ordenanza de participación en la que se podrá establecer, de acuerdo a las características y necesidades del municipio, las modalidades generales para la relación con el Comité de Desarrollo Municipal, las asociaciones de pobladores, organizaciones sectoriales y demás organizaciones de la sociedad civil presentes en la respectiva circunscripción para asegurar su participación en la gestión de la vida local, su incidencia en las políticas públicas y su ejecución cuando corresponda.

En el artículo 102 referido a la Conformación e integración del Comité de Desarrollo Municipal, establece que las autoridades del gobierno local procederán a convocar a los diferentes organismos de la sociedad civil, en un plazo no mayor de noventa días contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley. Y, para proceder a la conformación e integración del Comité de Desarrollo Municipal. La disposición creadora deberá ser publicada en la Gaceta, Diario Oficial, sin perjuicio de su publicación en cualquier medio de comunicación social del país. También establece, que en el caso que ya existieren, el Gobierno Municipal deberá adecuar su funcionamiento de conformidad a lo establecido en la presente Ley y su Reglamento.

El Reglamento de la Ley de Participación Ciudadana amplía sobre los Comités de Desarrollo Municipal. El Artículo 12 del Reglamento de la Ley de Participación ciudadana señala que los Comités de Desarrollo Municipal a los que se refiere el Art. 50 de la Ley, serán creados en todos los municipios del país a que se refiere la Ley de División Política Administrativa y sus Reformas, dentro del plazo de noventa días que señala la Ley.

En el artículo 14 del mismo Reglamento se establece que los Comités de Desarrollo Municipal, que son instancias consultivas y participativas en el ámbito local, tienen por finalidad cooperar en la gestión y planificación del Desarrollo Económico Social de su Municipio. En el artículo 15 se señala que los Comités de Desarrollo Municipal elaborarán su propio Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento, de forma participativa con sus miembros. Y, en el artículo 16 se establece que el Poder Ejecutivo podrá solicitar a los Comités de Desarrollo Municipal la opinión sobre programas, proyectos y obras de inversión, entre otros, de interés para el Municipio respectivo.

1. Las organizaciones comunitarias

El marco jurídico de las Organizaciones comunitarias se basa en un conjunto de normas y regulaciones que se fundamentan en los artículos 7 y 50 de la Constitución Política de la República, como expresión del reconocimiento de la democracia participativa y representativa así como el derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos de la gestión pública del Estado y en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos

suscritos y ratificados por Nicaragua, aplicando los principios generales del derecho aceptados universalmente sobre esta materia.

Estas normas y regulaciones se establecen fundamentalmente en la Ley de Municipios o Ley 40 y sus reformas Ley 261 y la Ley de Participación ciudadana, Ley 475.

2. Mecanismos y espacios de participación ciudadana

En Nicaragua, existen mecanismos de participación establecidos por la Ley en los distintos niveles: municipal, departamental, regional y nacional. Existen además organizaciones de la sociedad civil que impulsan la participación en los niveles antes mencionados, pero, la participación ciudadana es todavía insuficiente. Una dificultad es que la población no está empoderada de sus derechos y en algunos casos los desconoce.

En los últimos años 2000-2006 se ha generado una multiplicidad de instancias de participación cuyos resultados no se expresan en políticas y programas efectivos.

Según diversos estudios realizados por organismos de la sociedad civil, existen experiencias a nivel local en donde la inclusión de las organizaciones sociales en los espacios de participación ciudadana tiene un impacto positivo en el desarrollo municipal, pero la articulación con el gobierno es aún limitada.

A nivel nacional, por ejemplo, una forma de participación política de las mujeres nicaragüenses son las organizaciones de sociedad civil que se han conformado y tenido beligerancia en acciones estratégicas para alcanzar la equidad de género, pero no alcanzan todavía un nivel de representatividad significativo en la estructura del Estado. 17% son ministras, 20% son presidentas ejecutivas en entes autónomos; 22% son diputadas, 33% de ellas son presidentas de comisiones y se cuenta con una mujer en la Junta Directiva de la Asamblea Nacional. 3 mujeres de 11 que conforman la Corte Suprema de Justicia; 46% de los tribunales de apelaciones, 51% de los Juzgados de Distrito, 68% de los Juzgados Locales y más del 60% de jueces del país son mujeres; 18 alcaldesas de 153 municipios ¹.

El Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES) es una instancia deliberativa de la sociedad civil sobre las principales políticas públicas. En 2006, impulsó un proceso de concertación, cuyo producto es la propuesta de “Acción ciudadana para el próximo quinquenio 2007-2012”. Dicha propuesta se constituye como una oportunidad para vincular las preocupaciones y propuestas de un amplio sector de la sociedad civil de cara a la gestión pública en los próximos años.

Los partidos políticos, por su parte, no están cumpliendo su rol de estructura intermedia e intermediaria entre sociedad y gobierno, demostrando incapacidad para atender las prioridades de la gente de manera insuficiente.

A nivel sectorial podría decirse que, los mecanismos de participación ciudadana pocas veces consideran la carga de trabajo de las mujeres, no siempre se generan espacios específicos o se les da acceso a información sobre sus derechos y las obligaciones del Estado para cumplirlos. Esto afecta la participación de las mujeres.

Las experiencias de desarrollo de liderazgo juvenil formales son pocas, de manera específica no se les da información sobre los mecanismos de participación en los que podrían integrarse. Cabe

¹ Nicaragua, valoración común de país, 2007. Sistema de Naciones Unidas.

mencionar que la sociedad civil ha generado procesos de empoderamiento para los jóvenes y está gradualmente consolidándose el funcionamiento de los gobiernos estudiantiles en la educación básica.

Otra característica que se debe señalar en el actual sistema de participación ciudadana es su representatividad monoétnica y monolingüe, lo que afecta negativamente a los pueblos indígenas y afrodescendientes, especialmente en la Costa Caribe.

Los espacios de participación ciudadana más puestos en práctica son dos: los Comités de Desarrollo Local (CDM) y los cabildos. Los primeros comparten la característica de ser espacios de interlocución directa entre autoridades y ciudadanía, aunque el CDM a diferencia de los cabildos son espacios permanentes y menos formalizados en lo que a procedimientos de interlocución se refiere.² Los CDM, cabe recordar que son de reciente regularización, puesto que hasta el 2003 estuvieron respaldados por la ley de participación ciudadana, ley 475.

Un estudio realizado por la Red por la democracia y el Desarrollo Local, realizó un estudio a finales del 2005 en el que se explora sobre las características de los Comités de Desarrollo Municipal. El estudio señala que en más de la tercera parte (88 de 100 municipios consultados, existe el Comité de Desarrollo Municipal. Los municipios donde no existe el CDM son: Dirià, Jinotepe, La Conquista, Managua, Masaya, Mateare, San Juan de Oriente, San Rafael del Sur, Santa María, San Pedro del Norte, Ticuantepe y Tonalá.

Es importante señalar que en la tercera parte de los municipios que cuentan con CDM, éstos se conformaron desde antes de la aprobación de la Ley de Participación ciudadana.

En cuanto a si están o no institucionalizados. Solamente en el 80.0% de los municipios consultados se ha aprobado una ordenanza o normativa que indica la creación del Comité de Desarrollo Municipal.

En lo que a los cabildos se refiere, a pesar de su carácter más abierto y de sesiones masivas (y muchas más formales que sustantivos en la reorientación de las decisiones públicas), también es esperanzador que los pobladores los aprecien como oportunidades de interacción con las autoridades.

Los comités de desarrollo comunitarios y las sesiones de los Concejos Municipales, la interlocución con las autoridades no siempre está garantizada. En los Comités de Desarrollo Comarcales (CDC) no participan necesariamente los concejales, a lo sumo es con los alcaldes auxiliares. En la práctica esto los hace espacios de diálogo entre ciudadanos. Por su parte las sesiones del Concejo Municipal tienen otras complicaciones asociadas.

Según estudios realizados por la Red por la Democracia y el Desarrollo Local, la mayoría de los Concejos Municipales no informan a la población sobre las fechas en que realizarán sus sesiones, lo que ocasiona la inasistencia o la escasa participación de la población en dichas sesiones, por muy relevante que sea la agenda del día. Segundo, el hecho mismo que en las sesiones de los Concejos Municipales los y las ciudadanas no posean derecho a voz, le podría estar restando interés a la población por asistir, puesto que sabe de antemano que sus inquietudes no podrán ser evacuadas en el acto de toma de decisiones.

También se observa la existencia de otros espacios de participación, que se han ido creando por la necesidad de la población de organizarse y de hacerse escuchar. Asumiendo la categorización ofrecida por el IDH-Nicaragua (PNUD, 2002: 101) estos espacios de participación ciudadana se

² Estudio sobre la Participación ciudadana, Red por la Democracia y el Desarrollo Local. 2006.

encuentran entre los denominados de “construcción de ciudadanía¹⁰”, aunque para la Red por la Democracia para el Desarrollo Local, los primeros espacios tratados también contribuyen a la construcción de ciudadanía.

Estos nuevos espacios se han clasificado en Espacios Sectoriales y Espacios Territoriales. Entre los espacios sectoriales más empleados están: las asambleas sectoriales, los comités y/o grupos de niños/as, jóvenes y mujeres, las Comisiones de Salud y de Prevención del SIDA, las Comisiones Ambientales, la Comisión de Prevención Social, la Comisión contra la Mortalidad Materna, entre otros.

En cuanto a Espacios Territoriales, se encontraron las Asociaciones de Pobladores en y los Comités de Barrios y de Defensa Civil.

Las realidades descritas en el párrafo anterior parecen confirmar una tendencia creciente al asociativismo en la cultura política de las y los nicaragüenses.³ Dicha tendencia no puede atribuirse a la Ley de Participación Ciudadana y su reglamentación, sino que al contrario, confirman que las prácticas organizativas han estado presentes en la historia reciente de Nicaragua.

El hecho que estos nuevos espacios no estén contemplados en la Ley 475, no lo hace ilegales puesto que como se recordará, en el artículo 5 de la misma se dice que “el contenido normativo de la presente Ley no limita el desarrollo de nuevas formas de participación [...]”. De manera íntegra el artículo 5, segundo párrafo, de la Ley 475 señala que: *La Participación Ciudadana se ejercerá en el ámbito nacional, regional, departamental y municipal, de conformidad a lo establecido en la presente Ley, y sin perjuicio de otros mecanismos de participación ya existente. El contenido normativo de la presente Ley no limita el desarrollo de nuevas formas de participación en la vida política, económica, social, cultural, gremial y sindical, ni el ejercicio de otros derechos no mencionados en la misma y reconocidos expresamente en la Constitución Política de la República.*

Esta disposición más bien facilita el surgimiento de otros espacios y favorece la consolidación de la democracia participativa consagrada constitucionalmente.

Un estudio realizado por la Red por la democracia y el Desarrollo Local, realizado a finales del 2005 explora sobre las características de las Asociaciones de pobladores, El estudio señala que en más de las tres cuartas partes existen Organizaciones comunitarias o asociaciones de pobladores en barrios y comarcas. En 14 de 100 de los municipios de la muestra solamente hay organizaciones comunitarias o asociaciones de pobladores en el sector urbano es decir, en los barrios. Esto se da en los municipios siguientes: Buenos Aires, Catarina, Corinto, Dirià, Dolores, El Viejo, Managua, Masatepe, Ocotal, San Juan de Oriente, Santa María, Ticuantepe y Tonalà.

En el 3.0% de los municipios dicen que solamente hay organizaciones comunitarias o asociaciones de pobladores en el sector rural de sus municipios, es decir en las comarcas.

³ Sobre Asociativismo en Nicaragua se puede ver: Orozco, David y Wallace, Guadalupe. El Papel del Asociativismo en la Construcción de Ciudadanía. En Revista Encuentro. Año XXXVII. Nº 75/2005; pp. 7.

3. Temas que han sido consultados a la ciudadanía en el ámbito local en Nicaragua

Uno de los temas que han sido consultados a la ciudadanía en el ámbito local son los presupuestos municipales y los planes de inversión (PIM).

La Ley de Régimen Presupuestario Municipal estipula que "...la elaboración del Proyecto de Presupuesto Municipal se hará en el período comprendido entre el primero de agosto y la fecha de su presentación, ante el Concejo"; y regula la siguiente etapa del ciclo presupuestario al señalar que "a más tardar el 16 de octubre, el Concejo Municipal, mediante Resolución, hará público el Proceso de Consulta a la población sobre el Proyecto de Ordenanza Presupuesto Municipal Anual, convocándola a participar en el mismo..." La anterior disposición es complementaria con el artículo 53 de la Ley 40 o Ley de Municipios que manda que "...a más tardar el 15 de octubre el Alcalde elaborará y presentará el proyecto de presupuesto del año inmediato siguiente al Consejo Municipal, el que lo deberá discutir y aprobar antes que termine el año". Bajo ambas disposiciones los Gobiernos Municipales quedan obligados a la consulta ciudadana para elaboración del presupuesto municipal.

Un estudio realizado por la Red por la Democracia para el Desarrollo Local señala que de una muestra de municipios estudiados, en el 81.08% se consulta a la ciudadanía para elaboración del Presupuesto Municipal.

Y, autoridades municipales y representantes de instituciones del gobierno central entrevistados manifiestan que el presupuesto se construye a través de un proceso de consulta: "...para elaborar el Presupuesto Municipal es como lo manda la ley: se forma una comisión especial compuesta por un comité técnico, donde está el encargado de proyectos, la o el gerente municipal, el de planificación y toda la estructura interna de la municipalidad; junto con la comisión económica del Concejo Municipal".

Según la opinión de las autoridades municipales, la elaboración del PIM y el PDM se lleva a cabo mediante un proceso de consulta con todos los actores locales: "en su elaboración participan los representantes de comunidades y barrios, actores locales, el MECD, MINSA, los ONG; pero no son muchos³²...". Sin embargo, el mismo estudio señala que en el 21.62% de los municipios los/as pobladores/as indican desconocer en detalle el proceso de estas consultas; lo que hace pensar en dos posibilidades: por una parte es posible que los procedimientos bajo los cuales se realizan no se divulguen a toda la población, y por otra, que efectivamente no se realice consulta alguna a la población.

Es importante señalar que en el 2006 se realizó una consulta nacional de la estrategia de descentralización.

4. Mecanismos de control social impulsados desde el nivel nacional

Entre febrero de 1999 y fines del 2003, la Coordinadora Civil impulsó, tres Auditorías Sociales que tenían como propósito global, incorporar la voz comunitaria en la transformación y desarrollo de Nicaragua, posterior al Huracán Mitch.

Entre mayo del 2002 y junio del 2003, la Coordinadora Civil y la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local, con la asesoría y facilitación de organismos miembros de las primeras, desarrollaron el proyecto “Fomento de la Participación de la Sociedad Civil en el monitoreo, seguimiento y retroalimentación a la Estrategia de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza-ERCERP en siete municipios de Nicaragua.

Este proyecto confirmó que a pesar de los esfuerzos gubernamentales, la ERCERP no estaba contribuyendo a reducir la pobreza. Dichos resultados fueron respaldados por evidencia empírica y percepción de la población sobre las acciones de la ERCERP y permitieron sustentar la necesidad de reenfocar esa estrategia para que de verdad pudiera contribuir a reducir la pobreza.

El proceso desarrollado con el proyecto fue valioso a partir del cual diferentes actores sociales y pobladores se sintieron estimulados a informarse sobre la ERCERP, los mecanismos a utilizar para organizarse e incidir y dar seguimiento y monitorear las acciones contempladas en esa estrategia. En este proceso se fortalecieron espacios de diálogo, articulación, comunicación y coordinación entre Gobierno local, organismos de la sociedad civil y líderes/as comunitarios y estos últimos empezaron a aprovechar mejor los espacios de participación en sus municipios tales como los Comités de Desarrollo Municipales, Cabildos Municipales, etc.⁴

El contacto constante entre líderes/as comarcales, su experiencia, conocimientos de la situación en que viven y de las posibles alternativas para lograr salir de su situación de pobreza, fueron de gran importancia para la realización de este proceso-proyecto. Estos resultados fueron presentados a instancias de Gobierno central y locales participantes y de la Cooperación. Posteriormente el gobierno tomó la decisión de pasar de la ERCERP, a lo que hoy es el Plan Nacional de Desarrollo, que no logró trascender y constituirse en un Plan consensuado de toda la nación.

Estimulados por esos resultados la Coordinadora Civil y la Red Local acordamos desarrollar un proceso-proyecto más amplio, orientado a fortalecer las capacidades del liderazgo local y de las organizaciones de la sociedad civil, en 21 municipios del país, para el seguimiento a las políticas públicas de Educación, Salud y Transferencias Municipales. Y a criterio de cada municipio, otros eligieron el seguimiento a políticas productivas y a políticas ambientales.

5. Mecanismos de control y rendición de cuentas de la actividad pública en el espacio local

Entre los principales mecanismos utilizados en el control social en Nicaragua figuran los siguientes:

⁴ Estudio realizado por la Red por la Democracia y el Desarrollo Local, Sistema de participación ciudadana para incidencias en Políticas Públicas. Nicaragua, 2006.

- Los comités de seguimiento de proyecto, integrados por habitantes de las comunidades beneficiarias, que aseguran el control social de las inversiones y la vigilancia en la calidad de las obras que realizan las empresas contratadas;
- Los comités locales de auditoría o administración de bodegas, que organizados en los proyectos se encargan de darle seguimiento al uso de los recursos, el cumplimiento de las normas y otros;
- Los comités de mantenimiento de la infraestructura comunitaria, que se encargan de fiscalizar las obras a partir de las tareas que se les definen en los talleres de capacitación y otras que se históricamente han asumido las comunidades;
- El acceso de las comunidades a las bitácoras de las obras;
- La introducción de contenidos de auditoría social en las capacitaciones a las comunidades;
- La participación de las comunidades en la evaluaciones y el trabajo de las unidades locales de participación, y
- Los boletines periódicos, pizarras y asambleas informativas con la comunidad para garantizar la transparencia en el uso de los recursos.

Un mecanismo implementado por diversos Organismos de la Sociedad Civil y organismos miembros de la Red por la Democracia y el Desarrollo Local, son los procesos de Auditoría Ciudadana, entendida como procesos de Vigilancia, Verificación, Supervisión y Control realizado por la Sociedad Civil y los Beneficiarios para el buen uso de los recursos públicos en el marco de los Proyectos del PIM y, como procesos mediante el cual la población ejerce su derecho a Vigilar, Verificar, Supervisar y Controlar las Políticas, Programas, Proyectos y Acciones del Estado, de las Organizaciones Sociales y de la Cooperación Internacional desde su planificación, ejecución y sostenimiento para garantizar el buen uso eficiente, eficaz y transparente de los recursos en función de sus propias prioridades y del mejoramiento de sus condiciones de vida

El concepto de Auditoría Ciudadana se fundamenta en los siguientes principios:

- Participativa: donde los grupos, las organizaciones, las instituciones, los sectores y todos los actores sociales a todos los niveles, dentro de un Municipio intervienen en la Vigilancia Verificación, Supervisión y Control de los recursos públicos promoviendo una mejor relación entre comunidad y funcionarios públicos dentro de un escenario dinámico.
- Activa: Todos los actores, instituciones, involucrados participan en todas las actividades en forma beligerante
- Consciente: Los beneficiarios y todos los involucrados saben por qué y para qué están participando, de tal manera que conocen las necesidades e intereses de la comunidad, para vigilar y buscar en conjunto la solución más efectiva basado en las políticas institucionales e intereses de las comunidades
- Responsable: Los beneficiarios mantienen el compromiso de ejercer vigilancia en ellos mismos y con la comunidad, desde una iniciativa de voluntad propia
- Organizada: Desde una estructura que involucre a todos los actores sociales, permitiendo así el aprovechamiento de todos los recursos internos y externos
- Sostenida: Implica un proceso sistemático y permanente de acuerdo al plan de ejecución de los Proyectos
- Educativa: Orientada al fortalecimiento de las capacidades y al desarrollo de habilidades de los beneficiarios, para ejercer una labor de vigilancia de manera eficiente, activa, consciente y responsable.

Uno de los Organismos no Gubernamentales que desarrolla este tipo de procesos es la Fundación Nueva Generación, que ha desarrollado un proyecto de Auditoría Social con el objetivo de desarrollar un proceso participativo de Auditoría Ciudadana que contribuya a una mayor eficiencia, eficacia y transparencia del uso de los recursos públicos por parte de los

ciudadanos y Beneficiarios en la ejecución y evaluación de los Proyectos para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Han implementado su propia metodología de Auditoría Ciudadana utilizando los instrumentos siguientes:

Guías y Formularios para Encuestas de Percepción, Formatos de Plan de trabajo para la Comisión de Auditoría Social y Comité Comunitario de Auditoría Ciudadana, Guía de Grupos Focales, Diseños y programas de Talleres y Tarjeta de puntaje sobre el desempeño de instituciones.

La estructura que se utiliza es sencilla. Un primer nivel de participación lo constituyen los beneficiarios, líderes de las comunidades y pobladores organizados para la Auditoría Ciudadana, en vista que ellos son los sujetos claves en la labor de fiscalización de los proyectos

Un Comité Comunitario de Auditoría Ciudadana integrado por los delegados de auditoría ciudadana de cada comunidad en el municipio. Por cada proyecto que se ejecute en la comunidad deberá elegirse un delegado para que realice la acción de Auditoría Ciudadana, quienes constituirán el Comité Comunitario de Auditoría Ciudadana, esta instancia tiene las siguientes funciones: i) Vigilar, verificar, supervisar y controlar del cumplimiento de los proyectos en su comunidad, de acuerdo a los términos en que los proyectos han sido definidos, tomando en cuenta fundamentalmente

- Cumplimiento del Objetivo General y de los Objetivos Específicos.
- Cumplimiento de los principales resultados que se esperan en la evaluación del proyecto.
- Cumplimiento de las Metas e Indicadores.
- Que los beneficios esperados lleguen a sus destinatarios.
- Correcto cumplimiento de los mecanismos para selección de beneficiarios de acuerdo a los criterios para selección de beneficiarios.
- Eficiencia en la ejecución del financiamiento de acuerdo a la programación presupuestaria.
- Cumplimiento de los procedimientos de administración del proyecto.
- Correcto cumplimiento del calendario de ejecución del proyecto.
- Establecimiento de condiciones para la sostenibilidad del proyecto después de su ejecución

- ii) Evaluar periódicamente la marcha de los proyectos en su comunidad; iii) Informar periódicamente a la Comunidad y a la Comisión de AS sobre la marcha de los proyectos en cada comunidad; iv) Retroalimentar a los responsables institucionales de los proyectos, con los puntos de vista de la comunidad sobre la marcha de los mismos; v) Participar en encuentros de Auditoría Ciudadana por Sector para conocer y discutir los informes de cumplimiento de los Proyectos que deben presentar los responsables institucionales de los Ministerios de Línea.

De esta forma se cruzan las dos lógicas señaladas anteriormente, una horizontal a nivel de comunidad y otra vertical a nivel de proyecto.

Hay otra instancia denominada Comisión de Auditoría Social municipal. Esta instancia Municipal está conformada por representantes de cada sector electos por el Comité de Desarrollo Municipal (CDM) y beneficiarios en el proceso de Consulta y Validación de los PIM, esta instancia deberá estar adscrita al CDM y tendrá las siguientes funciones:

- a) Informar al CDM de los proyectos priorizados por las comunidades para su acción de Auditoría Ciudadana
- b) Proponer al CDM las formas operativas de llevar a cabo la Auditoría Ciudadana (incluida la distribución del trabajo a lo interno del Comité de Auditoría Social)

- c) Facilitar la organización de las comunidades para dar seguimiento a los proyectos
- d) Facilitar la información que las comunidades requieren para dar seguimiento a los proyectos
- e) Mantener una permanente comunicación con los miembros del Comité Comunitario de Auditoría Ciudadana y las instituciones encargadas de los mismos para despejar dudas o solicitar información
- f) Procesar información proveniente de los Comités Comunitarios de Auditoría Ciudadana y la que se produce en los encuentros por Sector.
- g) Presentar al CDM un informe sobre la marcha de los proyectos desde la perspectiva de las comunidades.

Los miembros de la Comisión de Auditoría Social se distribuirán responsabilidades para atender a las comunidades de acuerdo al Sector que pertenecen. Por lo tanto éstos serán los responsables de organizar la Auditoría Ciudadana en su respectivo territorio, realizando las siguientes acciones:

- a) Informar a la comunidad sobre los proyectos que se llevarán a cabo en su territorio
- b) Facilitar la discusión en la comunidad para elegir los proyectos donde se aplicará la Auditoría Ciudadana.
- c) Apoyar a la comunidad en la elección de las personas delegadas por Proyecto que conformaran Comités Comunitarios de Auditoría Ciudadana quienes serán los encargados de aplicar los instrumentos diseñados para la Auditoría Ciudadana
- d) Facilitar la comunicación entre los responsables institucionales de cada Sector con los delegados comunitarios de Auditoría Ciudadana para que brinden toda la información que se requiera y de esta manera retroalimentarse.
- e) Facilitar en cada comunidad, la discusión y elaboración de un programa de trabajo para la Auditoría de cada uno de los proyectos y del funcionamiento del Comité Comunitario de Auditoría Ciudadana.

BIBLIOGRAFIA

- Constitución de la República de Nicaragua.
- Ley de Participación Ciudadana.
- Ley de Municipios o Ley 40 con sus reformas e incorporaciones. 2000.
- Compendio de Leyes municipales (5 tomos), AMUNIC, 2006.
- Base a datos del INIFOM.
- Publicaciones del Banco Central de Nicaragua.
- Diagnóstico sobre las Finanzas municipales, AMUNIC, 2006.
- Base de datos de las transferencias municipales. AMUNIC, 2007.

Entrevistas

Dra. Patricia Delgado, Secretaria Ejecutiva de AMUNIC.

Lic. Bladimir Espinoza, Funcionario de AMUNIC