

NICARAGUA



"HAGAMOS LAS CUENTAS:
*Conocimiento presupuestario, apropiación
ciudadana e incidencia en políticas públicas"*



**Hagamos las cuentas claras.
El caso de Nicaragua**

Lic. Alejandro Bravo
Consultor

2004.

320.83 Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano
 F981h Hagamos las cuentas claras: el caso de Nicaragua /
 Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano - -1a. ed.- -
 San José, Costa Rica: Fundación Arias para la Paz y el Progreso
 Humano, 2004.

45 p. ; 21 cm. (Serie: Hagamos las cuentas, N° 5).

ISBN: 9977-17-135-1 (Vol. 5)

ISBN: 9977-17-130-0 (Obra completa)

1. ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL - NICARAGUA.
 2. MUNICIPALIDADES - PARTICIPACIÓN CIUDADANA.
- I. Serie. II. Título.

Fundación Arias
 CENTRO DE DOCUMENTACION



FUNDACIÓN ARIAS PARA LA PAZ Y EL PROGRESO HUMANO

Tel. 506-224-1919 / Fax (506) 224-4949,

Apdo. 8-6410-1000, San José, Costa Rica

Sitio web: www.arias.or.cr / Correo electrónico info@arias.or.cr

CREDITOS:

Director Ejecutivo: Luis Alberto Cordero

Coordinación
 general: Carla Morales R.
 Jean Paul Vargas

Edición: Carla Morales R.
 Jean Paul Vargas

Impreso en Costa Rica por:
 Lara Segura & Asoc.
 (506) 256-1664
larase@racsa.co.cr

Esta publicación fue posible gracias al apoyo financiero de
 IBIS-Dinamarca para Centroamérica

Presentación

La democracia en los países centroamericanos, responde a diversos procesos inmersos en una compleja construcción histórica y cuya praxis no puede mejorarse tan sólo a partir de reformas constitucionales o sobre prácticas electorales, como tampoco en la definición y adopción exclusiva de las políticas públicas trascendentales. Este proceso debe estar acompañado de una verdadera concientización y revaloración del significado de la política por parte de los diversos actores y de la sociedad civil.

El fortalecimiento de la democracia pasa por reconstruir la credibilidad de la ciudadanía en sus gobiernos y que estos a su vez sean capaces de escuchar, comprender y atender de manera eficiente las percepciones, necesidades, y opiniones de la ciudadanía. Si bien esta aspiración debe extenderse a todo el quehacer del Estado, lo cierto es que son las municipalidades los espacios idóneos para promover la participación ciudadana real y efectiva en la toma de decisiones sobre políticas e iniciativas que afecten directamente sus intereses y necesidades.

La Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano como parte de sus esfuerzos por fortalecer las democracias en Centroamérica, ha llevado adelante el proyecto *Hagamos las Cuentas: políticas públicas, ciudadanía y presupuestos*, que en una primera fase trabajó en sensibilizar y capacitar sobre el análisis y monitoreo de presupuestos públicos, trasladando conocimiento práctico a las organizaciones de la sociedad civil.

Del resultado de esta experiencia, se pudo constatar que la ciudadanía requiere de insumos de información práctica y básica sobre la estructura y funcionamiento de los municipios, del proceso del

ciclo presupuestario y los alcances de esto para construir una participación ciudadana efectiva en el espacio local.

El involucramiento ciudadano en la planificación y presupuestación tiene también como subproducto un mayor acercamiento ciudadano en el control sobre el uso de los recursos públicos. Sin embargo, si no hay conocimiento sobre la estructura del municipio, los espacios de participación de los cuales se dispone y del ciclo presupuestario, difícilmente se tendrán las herramientas necesarias para participar eficientemente en aquellos espacios que el municipio disponga abrir.

Es así como el Proyecto Hagamos las Cuentas cuya segunda fase se ha denominado: "*Conocimiento presupuestario, apropiación ciudadana e incidencia en políticas públicas*", buscó atender las necesidades de información identificadas, a través de investigaciones en cada uno de los países de la región, las cuales estuvieron centradas en evidenciar los espacios normativos en el proceso de descentralización, los espacios de participación ciudadana establecidos o no en el ordenamiento jurídico y la dinámica del presupuesto público a nivel local.

Los resultados de las investigaciones, el estudio comparativo regional y la sistematización de una serie de experiencias en planificación y presupuestación participativa, se presentan en este paquete informativo como insumo fundamental para el trabajo que las organizaciones, municipios, agencias de cooperación, instituciones públicas y comunidades realizan en esta materia.

Tabla de contenido

1. Introducción.....	7
2. Marco institucional de las municipalidades en Nicaragua.....	8
2.1 Organización territorial nicaragüense.....	9
2.2 Marco normativo de los gobiernos locales.....	9
2.2.1 Antecedentes normativos de la estructura municipal.....	9
2.2.2 La reforma constitucional de 1995 y la consolidación de la autonomía municipal	11
2.3 Costa Atlántica: un ejemplo de autonomía municipal	15
2.4 Competencias de los gobiernos locales.....	17
2.4.1 Competencias funcionales	17
2.4.2 Competencias fiscales	17
2.4.3 Recursos humanos	18
2.4.4 Competencias políticas	19
2.5 Organización del gobierno municipal.....	19
2.5.1 Concejo Municipal.....	19
2.5.2 El alcalde	20
2.5.3 El vice-alcalde.....	21
2.6 Método de elección de las autoridades locales.....	22
2.7 Sub-división municipal.....	23
2.8 Controles sobre el gobierno municipal.....	23
3. Espacios de participación ciudadana en el nivel municipal	24
4. Número de organizaciones de la sociedad civil en el nivel municipal	26
5. Relaciones legales entre el Gobierno Nacional y las municipalidades	27

5.1 Mecanismo de transferencia municipal.....	27
5.2 Relaciones de las municipalidades con los militares	30
6. Proceso presupuestario municipal	30
6.1 Procedimiento de participación ciudadana.....	33
6.2 Ciclo presupuestario.....	34
6.3 Designación de la comisión especial del Concejo Municipal que ejecutará el proceso de consultas	34
6.4 La consulta ciudadana.....	35
7. Estructura del Financiamiento Municipal	40
7.1 Grado de descentralización del gasto	40
7.2 Grado de descentralización de los impuestos.....	41
7.3 Autonomía financiera	41
7.4 Porcentaje del gasto municipal destinado a inversiones	41
8. Conclusiones.....	42
Bibliografía	43

Índice de cuadros

Cuadro 1. Experiencia del Programa de Desarrollo Local (PRODEL) con proyectos de desarrollo local (PDL) en el Municipio de La Sauce	39
---	----

1. Introducción

Los municipios en Nicaragua han atravesado por un proceso de descentralización inacabado, como se pretende demostrar en este documento, se han logrado cambios importantes que conllevan a la descentralización y a una mayor autonomía municipal, desde la Constitución Política promulgada durante el Gobierno sandinista en 1987. Las reformas constitucionales de 1995 y la Ley de Municipios en 1998, dieron un nuevo impulso en este sentido.

Es importante, retomar algunos indicadores sociales y económicos para comprender el contexto en que se sitúan los municipios nicaragüenses en la actualidad. Según proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, para el 2003 Nicaragua contaba con una población de aproximadamente 5,482,340 habitantes. Y de acuerdo con estudios realizados, cuenta con un crecimiento poblacional de 2.7% anual (PNUD, 2001).

Nicaragua por su distribución geográfica y territorial es eminentemente rural. Sin embargo, la mayor concentración de la población la encontramos en el área urbana con un 56.8%, principalmente en la zona de occidente donde reside la mayor cantidad de la población a nivel nacional. La densidad poblacional promedio, para el año 1999 era, según estimaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de 41 habitantes por kilómetro cuadrado (PNUD, 2001).

La población nicaragüense es mayoritariamente joven. El 65% de la población es menor de 25 años y el 42.6% de la sociedad es menor de los 15 años. Las personas entre 15 y 64 años conforman el 54.3% de la población.

La participación de la mujer en la economía nacional poco a poco va ganando espacio, actualmente el sector femenino representa

un 36% de la PEA, por encima del promedio centroamericano que es de un 30% aproximadamente. También se encuentra que el 46% de los adolescentes (entre los 15 y 19 años) y el 19% de los-as niños-as (entre los 10 y 14 años) participan de alguna manera en la actividad económica (PNUD, 2001).

La sociedad nicaragüense se enfrenta a dos problemas principales; el primero tiene que ver con el desempleo y el segundo con la deuda externa e interna del país. Aproximadamente el 43% de la población económicamente activa está sub empleada, es decir que cerca de 503.500 personas económicamente activas no generan ingresos.

Además de la deuda externa que suma aproximadamente \$ 6,563 millones a finales del 2002, Nicaragua enfrenta una deuda interna de \$ 4,122 millones, los que están distribuidos en \$ 1,470 millones que corresponden al sector privado y remanente y \$ 2,652 millones que adeudan al sector público, principalmente al Banco Central de Nicaragua¹.

En la búsqueda de recibir una condonación del 90% de la deuda externa, a finales del año 2002 el gobierno de Nicaragua realizó negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para acordar un nuevo Programa de 3 años; este último organismo aprobó el programa "Servicio para el Crecimiento y la Lucha Contra la Pobreza (SCLP, o PRGF, Poverty Reduction and Growth por sus siglas en inglés)².

Según el acuerdo, este programa económico aprobado por el FMI permitirá al país recibir 1,100 millones de dólares en fondos durante los próximos tres años.

¹ "Nicaragua: Alivio HIPC vs Pobreza" Néstor Avendaño.

² Lineamientos estratégicos 2003-2007. Ibis en Nicaragua.

2. Marco institucional de las municipalidades en Nicaragua

2.1 Organización territorial nicaragüense

Dado lo extenso del territorio, tanto el propio territorio municipal como su población varía grandemente. Managua la capital cuenta con 1,200,000 habitantes, luego hay 8 ciudades de segundo orden de más de 100 mil habitantes y 60 municipios con más de 30,000 habitantes. Existen alrededor de 40 pequeños municipios cuya población oscila entre 5,000 a 20,000 habitantes.

Su división político-administrativa comprende dos regiones, 15 departamentos, y 152 municipios.

2.2 Marco normativo de los gobiernos locales

2.2.1 Antecedentes normativos de la estructura municipal

El 9 de enero de 1987, la Asamblea Nacional Constituyente, aprobó una nueva Constitución Política, promulgada por el Presidente de la República. El postulado constitucional de la autonomía municipal se encontraba en el artículo 177 de la Carta Magna que a la letra dice: "El gobierno y la administración de los municipios corresponde a las autoridades municipales, las que gozan de autonomía sin detrimento de las facultades del gobierno central".

Este principio se desarrolló en la Ley 40 o Ley de Municipios, que se dictó en 1988, la cual establecía para los municipios dos tipos de competencias: las "propias" y las "compartidas". Las competencias propias eran las que tradicionalmente han venido prestando los municipios inveteradamente: administración de rastros, mercados, cementerios, ornato público, registro de fierros de ganado y el registro del estado civil de las personas. Las competencias compartidas fueron aquellas atendidas también por el gobierno central: medio ambiente y recursos naturales, educación, salud y desarrollo urbano.

Al igual que un primer ministro en un gobierno parlamentario, el alcalde era antes que nada concejal. En esa calidad se elegía de manera directa por la población. Luego, por elección de segundo grado o elección indirecta, recibía de manos del Concejo su investidura

edilicia. Podía, si se apartaba de la ley o de los dictados del Concejo, perder esta condición de alcalde. Al igual que un Primer Ministro, cuyo gobierno cae, con un voto de censura del Parlamento, así el alcalde podía cesar en sus funciones, por obra del cuerpo colegiado que lo eligió. Lo que no podía perder es su condición de concejal (salvo por las causas que la ley misma establece). En este sentido cesaba de su función de autoridad ejecutiva y regresa a su condición de concejal.

El resultado de la aplicación de dicha ley fue que a los seis meses de haber asumido la Unión Nacional Opositora el Gobierno Nacional y local, 60 concejos municipales reportaron al Poder Ejecutivo su decisión de cambiar al alcalde y en municipios como Tipitapa, cinco alcaldes distintos dirigieron la administración local durante seis años.

Por otra lado, en gran parte del territorio nacional, salvo honrosas excepciones como en Masatepe y Estelí, los gobernantes locales desaprovecharon una valiosa herramienta, para forjar y fortalecer la democracia participativa que la ley ponía en sus manos, los cabildos abiertos. Los que cumplieron con la ley, al organizarlos lo hicieron únicamente con sus seguidores, algo que nada tiene que ver con la participación ciudadana en la elaboración y control de los presupuestos locales.

La autonomía municipal contaba con una serie de limitaciones, presentes en la Ley de Municipios, así como en otras normas. La Ley 40 establecía en el artículo 38 la facultad de control del Poder Ejecutivo sobre los municipios. Esta se manifestaba en:

- a) La aprobación última del Presupuesto Municipal estaba en manos del Poder Ejecutivo (art. 56 de la Ley 40), limitando la autonomía financiera.
- b) Cada año el Poder Ejecutivo emitía una normativa presupuestaria municipal, que señalaba cómo elaborar, modificar y cerrar el Presupuesto Municipal.
- c) El recurso de apelación administrativa para impugnar actos de los gobiernos municipales lo conocía el Presidente de la República (art. 40). En el caso de las Regiones Autónomas, quien conocía de este recurso era el Coordinador Regional (art. 67), limitando la autonomía administrativa. De igual forma, el Presidente de la República conocía de los recursos de apelación para impugnar decisiones municipales referentes al cobro del Impuesto de Bienes Inmuebles (art. 36, inciso b del Decreto 395).

d) Para modificar una tasa el Gobierno Municipal debía solicitar la autorización del Ministro Delegado de la Presidencia (art. 41 del Plan de Arbitrios, Decreto 455).

2.2.2 La reforma constitucional de 1995 y la consolidación de la autonomía municipal

La reforma constitucional

La reforma constitucional del 15 de junio de 1995 cambió completamente la situación jurídica del Municipio con respecto a la Constitución de 1987. Profundizó el principio de autonomía municipal al señalar en el artículo 177 que *“Los municipios gozan de autonomía política, administrativa y financiera. La administración y gobiernos de los mismos corresponde a las autoridades municipales. La autonomía no exime ni inhibe al Poder Ejecutivo ni a los demás Poderes del Estado, de sus obligaciones y responsabilidades con los municipios”*.

La ley define que el municipio como expresión del Estado en el territorio, ejerce por medio de la gestión y correspondientes servicios, competencias o sea responsabilidades sobre materias que afectan su desarrollo, preservación del medio ambiente y la satisfacción de las necesidades de sus pobladores.

Al municipio se le estableció por la Ley 40, aprobada en 1988, un amplio campo de competencias en comparación con las ejercidas antes de la Revolución. El Estado en su proceso de reducción, iniciado durante los últimos años del gobierno sandinista y profundizado durante la Administración Chamorro, abandonó el ejercicio de una serie de competencias. Los micro-poderes de las localidades han incidido sobre las municipalidades para que éstas las asuman. Las experiencias en materia de bienestar social en León y Granada, así como el manejo de módulos de mantenimiento y construcción de caminos intravocales en San Pedro de Lóvago y Camoapa son algunos de los casos que ilustran las respuestas que se han generado a nivel local.

El ámbito de competencia de los municipios fue ampliado en la reforma constitucional de 1995. La Constitución además de profundizar el principio de autonomía municipal en sus tres componentes: política, administrativa y financiera, amplió el ámbito competencial de los municipios al señalar en el artículo 177 que *“los gobiernos municipales tienen competencia en materia que incida en el desarrollo*

económico de su circunscripción". La misma Constitución, a su vez modifica la Ley de Municipios y señala los aspectos más importantes que deben cambiarse, así como la estipulación de una votación especial para aprobar la misma.

Ello ha llevado a afirmar al estudioso nicaragüense Flavio Escorcía en su obra *Municipalidad y Autonomía en Nicaragua* que este precepto constitucional establece una presunción de competencias a favor del municipio (1999:189).

Para el jurista español José Luis Rivero Ysern, en su obra Manual de Derecho Local, la *"autonomía no sólo está constitucionalmente reconocida, sino constitucionalmente garantizada, en el doble sentido de que los entes que integran la estructura territorial del Estado han de organizarse necesariamente en base a ese principio y en el sentido de que es indisponible para el propio legislador ordinario violentar con su regulación tal forma de organización. Hay, pues, una garantía constitucional que protege a ese sistema de organización"* (1999: 50). En la reforma de 1995 se encuentra presente en el artículo 177 de la Carta Magna esa doble garantía.

La Constitución Política delinea el régimen municipal nicaragüense en su Título IX. A juicio de Escorcía (1999: 97) en cuatro de sus artículos, el 175, 176, 177 y 178 se pueden extraer los rasgos determinantes del municipio nicaragüense:

1. Consideración del municipio como la unidad base de la división política y administrativa del país (art. 176).
2. Reconocimiento constitucional de la autonomía municipal (art. 177. 1).
3. Carácter Tridimensional de la autonomía municipal: autonomía política, administrativa y financiera. (art. 177. 1).
4. Obligación al Estado de destinar un porcentaje suficiente del Presupuesto General de la República, a los Municipios del país, priorizando a los que tengan menos capacidad de ingresos, y reservando en la ley su distribución y porcentaje. (art. 177. 2).
5. Competencias municipales en todas aquellas materias que incidan en el desarrollo socio-económico de cada circunscripción territorial (art. 177. 4).

6. Exigencia constitucional de una votación favorable de la mayoría absoluta de diputados, tanto para la aprobación como para la reforma de la ley municipal (art. 177. 3).
7. Órganos necesarios y obligatorios de gobierno municipal; alcaldes, vice-alcaldes y concejos municipales (art. 178. 1).
8. Legitimación democrática de las autoridades municipales a través del sufragio universal, igual, directo, libre y secreto de los ciudadanos (art. 178. 1).
9. Designación constitucional del período de las autoridades municipales; cuatro años (art. 178. 1).
10. Iniciativa legislativa a favor de los Concejos Municipales en materia de su competencia (art. 140. 3).
11. Las causales por las que se pierde la condición de alcalde, vice-alcalde y concejal, se encuentran tasadas expresamente por la misma Constitución (art. 178. 5).

La reforma a la Ley de Municipios

La Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC) inició los trabajos para reformar la Ley de Municipios desde 1995. Luego de un largo proceso de consultas con el Poder Ejecutivo, con la Comisión de Defensa y Gobernación del Poder Legislativo, y con la participación de la Comisión Sectorial para la Descentralización, se entregó en junio de 1996 el Proyecto de Reformas al Poder Legislativo.

La Asamblea Nacional, en noviembre de 1996, inició los debates de la reforma de la Ley 40, del artículo 28 en adelante, aprobando la totalidad de sus 71 artículos reformados en ese año. Sin embargo, diversos conflictos políticos internos, provocaron la inconstitucionalidad de la reforma, según lo determinó la Corte Suprema de Justicia. No obstante, en sentencia posterior, la Corte se vuelve a pronunciar a favor, dándole validez al actuar del Poder Legislativo antes del 22 de noviembre de 1996, con lo que el dictamen de la Comisión de Defensa y Gobernación, la aprobación en lo general y 27 artículos en lo particular del Proyecto quedaban, igualmente, con validez.

Entre ellos se encuentran los relativos a las competencias de los municipios. La nueva Legislatura de la Asamblea Nacional integró una Comisión Especial de Asuntos Municipales, la que enriqueció el

Proyecto preparando mociones de consenso, los que se presentaron en el debate en el plenario parlamentario. La Asamblea Nacional discutió y aprobó la Reforma a la Ley 40 su debate el 25 de junio de 1997.

La reforma a la Ley de Municipios, mediante la Ley 261 publicada en 1998, amplía nuevamente el ámbito de competencias del municipio, llegando a establecer una especie de jerarquía de las mismas. Están ordenadas de lo más simple hasta llegar a lo más complejo. La aspiración de los proponentes es complementar esta ley con otra serie de normas que establecerán una suerte de categorización de los municipios según el número de competencias que cumple.

Además la reforma a la Ley de Municipios representa un paso adelante en la descentralización del Estado, de la que se supone la Administración Chamorro sentó las bases. En ella se contempla la posibilidad que el Municipio pueda otorgar en concesión a terceros, servicios públicos que se derivan de sus competencias, así como la posibilidad de contratar con el Poder Central la asunción de competencias de éste último.

Por otra parte la ley reformada posibilita la creación de mancomunidades. Estas son asociaciones voluntarias de municipios que crean una persona jurídica de derecho público para la prestación de ciertos servicios derivados de sus competencias:

La Ley establece que el municipio, como expresión del Estado en el territorio nacional ejerce por medio de las competencias, la gestión de los servicios correspondientes. En otras palabras, las competencias son las responsabilidades que la ley asigna al Gobierno Municipal sobre materias que afectan el desarrollo del municipio, la preservación del medio ambiente y la satisfacción de las necesidades de sus pobladores.

La ley reformada encierra en su artículo 2º, el principio de subsidiariedad. Este principio que por vez primera se introduce en la legislación nicaragüense, marcará un nuevo derrotero en las relaciones poder central-poder local. Literalmente señala:

“Cualquier materia que incida en el desarrollo socioeconómico de la circunscripción territorial de cada municipio y cualquier función que pueda cumplir de manera eficiente dentro de su jurisdicción o que requiera de su cumplimiento de una relación estrecha

con su propia comunidad, debe de estar reservada para el ámbito de competencias de los mismos Municipios. Estos tienen el deber de desarrollar su capacidad técnica, administrativa y financiera, a fin de que puedan asumir las competencias que les correspondan”.

2.3 Costa Atlántica: un ejemplo de autonomía municipal

En la década de los ochenta, mientras enfrenta una guerra en varios frentes, el Gobierno Sandinista decide realizar una consulta con los pueblos indígenas y otras comunidades étnicas de la Costa Atlántica. El resultado de la misma es el otorgamiento de la Autonomía a la Costa Atlántica para su mejor administración. El rédito político que se esperaba obtener de dicha acción política era la pacificación de ese sector del país.

El libro *Comentarios a la Constitución Política (Parte Dogmática)* del Centro de Derechos Constitucionales sintetiza magistralmente el proceso histórico de surgimiento de la Autonomía de las regiones de la Costa Atlántica: “de modo paralelo al debate constitucional, la dinámica de reconocimiento de la autonomía de los pueblos de la Costa, como fórmula política que permita la integración de dichos pueblos al conjunto nacional como la solución a los graves conflictos, incluso bélicos con partes significativas de algunos de ellos, cobra cuerpo con la conformación por parte del Gobierno, de una Comisión Nacional de Autonomía...” (Castillo Macís et al, 1994: 552).

Mientras la autonomía regional es producto de un proceso de amplia consulta, la autonomía municipal consignada en la Constitución de 1987, no fue el resultado de una demanda de los vecinos o de un gradual movimiento municipalista en la nación, sino una decisión política de la revolución, destinada al fortalecimiento de sus bases de apoyo, mediante el ejercicio de una democracia participativa, debidamente dosificada y controlada por sus aparatos partidarios.

Así la Constitución de 1987 en su texto da nacimiento jurídico a ambas autonomías. Empero, la autonomía municipal, no se pone en práctica hasta 1990, fecha en que la población elige directamente a sus autoridades municipales. En el caso de las Regiones de la Costa la Carta Magna concibe como un derecho político de sus habitantes el libre derecho a sus tradiciones, sus costumbres y al disfrute de sus aguas, bosques y al reconocimiento de la propiedad de sus tierras comunales, todo por razones de tipo histórico y cultural (arts. 89, 90 y

91). Está incluido como un capítulo (el VI) del Título III donde se consignan los Derechos, Deberes y Garantías del Pueblo Nicaragüense.

La autonomía municipal es reconocida en la parte Orgánica de la Constitución en el Título de la Organización del Estado, donde también acoge la autonomía de las regiones de la Costa Atlántica. El Capítulo I del Título IX se dedica a los municipios (arts. 176 al 179) y el Capítulo II es dedicado a las Comunidades de la Costa Atlántica (arts. 180 y 181).

En ambos casos no se da, constitucionalmente hablando definición alguna de lo que es la autonomía y se deja a leyes secundarias el desarrollo de tales postulados constitucionales.

Ambas autonomías se otorgan en momentos en que el Poder Central atravesaba momentos de crisis, una guerra generalizada, crisis económica, hostilidad de gobiernos vecinos y abierto enfrentamiento con una de las superpotencias en el marco de la Guerra Fría.

En el caso de la Costa Atlántica se podría afirmar que la autonomía fue lanzada a la vida institucional y política de Nicaragua por la Constitución de 1987. Tres niveles de gobierno han estado en permanente conflicto por la misma: el Gobierno Central, que una vez conjuradas las amenazas, quiere recuperar los niveles de control sobre el aparato administrativo que existían antes de 1978; el Gobierno Regional, que ve amenazada la naciente autonomía por acciones y omisiones de todo tipo, provenientes del Poder Central y que a su vez quiere ver como subordinados suyos a los gobiernos municipales y estos últimos que deben lidiar con ciertas posiciones del Gobierno de la República, tratando de limitar su autonomía y con actos de sus contrapartes regionales en el mismo sentido.

Esa necesidad de suprimir la autonomía municipal de que habla Mouchet por parte del Estado, la sufrimos pues en el presente siglo tanto de manos de una dictadura familiar de cuarenta años como de una revolución que para transformar la sociedad "necesitaba contar con un aparato de Estado que le permitiera ser el eje central del proceso de acumulación." (Rodríguez, 1992:31).

2.4 Competencias de los gobiernos locales

2.4.1 Competencias funcionales

Las competencias constituyen la forma material de concreción de la autonomía municipal, que por ser un principio del Derecho es de naturaleza indeterminada. En el mundo moderno no se puede hablar de competencias que de manera absoluta las va a ejercer el gobierno local "sin intervención alguna de otro ente" como señalan los tratadistas clásicos. Tenemos que conjugar el principio de la autonomía local con el principio, también constitucional de la unidad del Estado. Nicaragua es un Estado unitario, con autonomías regionales y locales. Constituye entonces, un Estado complejo en que los tres niveles de gobierno, nacional, regional y local tienen como finalidad la satisfacción de las necesidades de una misma población. De allí la necesidad de una armoniosa relación inter-administrativa, relaciones que deben de ser de cooperación y no de confrontación.

Las competencias no constituyen entonces un conjunto de funciones que va a ejercer el ente local de manera aislada, enfrentado a un Estado centralista y autoritario, sino que estamos frente a un nuevo Estado en el que los tres niveles de la administración pública nacional, regional y municipal, son legitimados por el voto democrático y debe crearse todo un conjunto de técnicas jurídicas para establecer las reglas del juego entre las diferentes instancias administrativas, todo en beneficio del ciudadano.

Los servicios que más prestan las municipalidades son registro civil, registro y autorización de fierros, registro y autorización de guías de ganado, cementerios, parques y ornatos, recolección de basura, mantenimiento de calles, aceras, puentes, rastros, alumbrado público y mercados. Sin embargo, del total de servicios que prestan estas Alcaldías, únicamente cobran tasa por el 50% de éstos, siendo necesario desarrollar acciones que permitan la sostenibilidad de estas funciones municipales.

2.4.2 Competencias fiscales

Si bien es cierto que las reformas jurídicas ampliaron las competencias de los municipios, estas no han sido integrales; además, las finanzas municipales aún conservan la base legal que data antes de la reforma. Las municipalidades cuentan entonces con una moderna ley

en materia de sus competencias, de la organización del gobierno municipal, de las relaciones inter-administrativas, pero con una pobre base legal en materia tributaria. A ello se agrega el hecho que en la amplia reforma tributaria de 1997, se rebajó el *quantum* del impuesto municipal sobre ingresos a la mitad y se exoneraron de impuesto municipales una serie de productos.

En Nicaragua y en la mayoría de Estados cuya ordenación jurídica corresponde al sistema latino (que se deriva del Derecho Romano), la autonomía municipal en materia tributaria no posee una potestad tributaria originaria. Es decir, que los municipios no pueden crear o suprimir, por sí y ante sí mismos, los impuestos que necesiten para solventar los gastos públicos locales y para el cumplimiento de sus propios fines, sino que tienen una potestad tributaria derivada. Esto significa que sus figuras tributarias no se dejan a la libre decisión de los municipios sino que derivan de una ley. La autonomía tributaria de los municipios se reduce a la aplicación y efectividad de los tributos locales, creados por ley, emanada de la Asamblea Nacional.

Como consecuencia el monto de los ingresos municipales no se ha podido incrementar sensiblemente desde 1997. Actualmente se estima que 1,000 millones de córdobas serán los ingresos totales de los municipios para este año, correspondiendo la mitad de ello solamente al municipio de Managua.

2.4.3 Recursos humanos

En cuanto a esta materia se encuentra otra serie de debilidades. De acuerdo con un diagnóstico realizado por el Instituto de Fomento Municipal, sólo 13 de los 143 Municipios que se encuestaron cuentan con más de 100 empleados, mientras que 32 municipalidades (22%) disponen de 10 o menos trabajadores de planta. En este sentido, de 140 municipalidades que proporcionaron información, el 48% dicen no contar con el personal suficiente para desarrollar sus labores y no poder contratar más por falta de recursos.

La situación del personal de las alcaldías también es diferente de un municipio a otro, pero según el diagnóstico mencionado³ existe un total de 8,648 empleados municipales, de éstos aproximadamente el

³ Diagnóstico. Organización y Gestión de Recursos Humanos de las Alcaldías. INIFOM 2000.

31% pertenecen a la Alcaldía de Managua. Del total de empleados, excepto los de Managua, el 31.5% tiene nivel profesional, el 22.8% tienen nivel secundario, el 38.8% tienen primaria y el 6.3% son analfabetas.

La situación es más aguda en el caso de los municipios que son cabeceras departamentales, ya que enfrentan una situación de analfabetismo alta. Este hecho es preocupante, ya que puede resultar un obstáculo a la tecnificación de los procesos de trabajo y a la modernización en general. Debe considerarse además que, dado los altos índices de rotación en los cargos (el 67% del personal tiene menos de 7 años de antigüedad en la Alcaldía), existe un escaso nivel de especialización.

2.4.4 Competencias políticas

La Constitución en su artículo 177 establece que "*los municipios gozan de autonomía política, administrativa y financiera*" y que "*la administración y gobierno de los mismos corresponde a las autoridades municipales...*".

Este artículo de la Carta Magna acoge ese doble carácter del gobierno local que señala que el gobierno local es a la vez un foro político donde la comunidad local es representada y se ejerce la democracia y una organización administrativa que provee de servicios a la comunidad. El foro político en nuestro caso es el Concejo Municipal y la organización administrativa que provee de servicios a la comunidad, la que denominamos Alcaldía. Sobre este tema se profundizará más adelante.

2.5 Organización del gobierno municipal

De acuerdo con el artículo 18, de la Ley de Municipios de 1998, el gobierno de los municipios corresponde a un Concejo Municipal. Además del alcalde y de este Concejo, son parte de la organización municipal, el vice-alcalde y los concejales, estos últimos integrantes del Concejo Municipal.

2.5.1 Concejo Municipal

La Ley de Municipios, entonces en vigencia, establecía en su art. 25 que: "*El Concejo Municipal es la autoridad colegiada de gobierno, encargada de establecer las orientaciones fundamentales de la gestión municipal en los asuntos económicos, políticos y sociales del Municipio*".

Con las reformas de 1998, el mismo artículo no varió sustancialmente, pues en él se estipula que el Concejo Municipal continúa siendo la máxima autoridad normativa del gobierno municipal. Por otra parte, menciona que entre sus competencias está la labor de control y fiscalización sobre la actuación administrativa del alcalde.

El jurista Lliset Borrel enfatiza que el principio de división de poderes como garantía de la libertad individual y esencial del Estado contemporáneo no tiene sentido en la administración local.

El Concejo es la representación de la democracia a nivel local. Este principio es connatural al municipio, frente al principio burocrático, eje insoslayable del aparato ejecutivo estatal. El Concejo tiene funciones normativas, administrativas y deliberativas. Lo preside el alcalde y cuenta con un secretario electo de su seno.

Son funciones normativas del Concejo aquellas mediante las cuales el Órgano Colegiado de Gobierno establece las orientaciones generales en los asuntos económicos, políticos y sociales del Municipio y las orientaciones particulares sobre temas específicos de interés comunitario. Se expresan a través de Ordenanzas y Resoluciones.

Son funciones administrativas del Concejo aquellas mediante las cuales el Órgano Colegiado de Gobierno controla y fiscaliza la actuación administrativa del alcalde y el desarrollo de la Administración Municipal o crea instancias administrativas para su mejor funcionamiento.

Son funciones deliberativas aquellas mediante las cuales el Órgano Colegiado de Gobierno, discute temas relacionados con la vida y problemas de los pobladores y toma acuerdos para resolverlos, que no se expresan en forma normativa.

Su integración varía según el número de habitantes del municipio. Managua tiene 20 concejales, las cabeceras departamentales y municipios con población mayor de 30.000 habitantes cuentan con un Concejo integrado por diez miembros y aquellos menores de 30.000 habitantes su Concejo es de 5 miembros.

2.5.2 El alcalde

El artículo 33 de la Ley de Municipios —el cual no ha sufrido mayores variaciones— estipula que *“el alcalde es la máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Municipal. Dirige la ejecución de las atribucio-*

nes municipales, coordina su ejercicio con los programas y acciones de otras instituciones y vela por el efectivo cumplimiento de éstos, así como por la inclusión en tales programas de las demandas populares”.

La Ley de Municipios vigente en su artículo 34, inciso 14, señala como atribución del alcalde: *“Dirigir la administración y el personal de servicio de la municipalidad y su contratación dentro de los límites presupuestarios”.*

De acuerdo con ese inciso corresponde al alcalde ser cabeza de la administración local lo que lo pone frente a varias leyes de la nación.

Responsabilidad administrativa financiera: Debe cumplir lo expresado en el presupuesto municipal, con la normativa establecida por la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para soportar y justificar los egresos municipales. Además de lo expresado en el presupuesto mismo. Esta responsabilidad se deriva del art. 34 inciso 9.

Función recaudadora: Para cumplir con la meta de ingresos previstos también en el presupuesto municipal, debe cumplir con la función de recaudador de impuestos locales, tasas y contribuciones.

Jefe de personal: El alcalde por ministerio de la Ley, es el responsable de la contratación y eventual despido del personal, dentro del marco del Presupuesto Municipal.

Jefe de servicios municipales: De igual manera, la prestación adecuada de los servicios municipales a la población es responsabilidad del alcalde.

Representante legal del municipio: El alcalde es el apoderado general del municipio, tanto judicialmente como para la celebración de contratos.

Instancia administrativa: Ante el alcalde los pobladores introducen los recursos de revisión y apelación de actos de la administración local.

2.5.3 El vice-alcalde

De acuerdo con el artículo 34, el vice-alcalde desempeñará las funciones que le asigne el Concejo Municipal. Asimismo, sustituirá al alcalde en el cargo, en caso de ausencia o imposibilidad temporal.

De los acápites anteriores se puede concluir que quien gobierna es el Concejo Municipal siendo el alcalde un ejecutor de las políticas de gobierno trazadas por el primero. El alcalde es además políticamente responsable ante el órgano colegiado.

2.6 Método de elección de las autoridades locales

La Ley 40 y la Ley Electoral que se dictó en 1989, establecían un sistema de gobierno local, nunca antes visto en Nicaragua. Este sistema, que fue puesto en práctica en 1990, se asemejaba a un régimen parlamentario, pues los ciudadanos elegían de manera directa a los que compondrían el Concejo Municipal.

Anteriormente, la primera atribución del Concejo, establecida en el artículo 28 de la Ley de Municipios era: *“Elegir de su seno al alcalde con el voto de la mayoría relativa de sus miembros”*. En el inciso 4 de ese mismo artículo se le otorgaba la atribución de sustituir al alcalde de acuerdo con el Reglamento de la misma Ley.

No obstante, el método de elección varía con las reformas de 1998 a la Ley de Municipios. Con la introducción de los cambios en la norma, el alcalde y vice-alcalde son elegidos en sus cargos de la misma manera que los concejales, mediante sufragio universal, igual, directo, libre y secreto (art. 19).

Resulta ganador, de alcalde y vice-alcalde el o la candidata que obtiene el mayor número de votos. Los concejales, por su parte, resultan electos en función de los cocientes electorales completos que caben dentro del número de votos válidos obtenidos por cada entidad política. No se consideran fracciones o decimales. Si hubiese escaños por asignar se hace con base en los votos válidos residuales ordenados de mayor a menor.

El sistema de elección del Concejo, tomado del modelo francés es un tanto no democrático pues a la hora de repartir los escaños del Concejo, no toma en cuenta la proporcionalidad de los votos, sino que asigna al partido político, alianza de partidos o lista de suscripción popular que obtuvo la mayoría de los votos válidos, la mitad de los escaños en un primer momento y luego, quien gana vuelve a correr en la asignación de los escaños restantes.

En casos en que la autoridad municipal incurra en faltas que ameriten su destitución la ley señala que el Concejo Municipal deberá aprobar una resolución declarando que el alcalde, el vice-alcalde o el concejal, ha incurrido en la circunstancia que motiva la pérdida de su condición.

Para tal efecto, dicha resolución o los documentos públicos o auténticos que acrediten las circunstancias que motivan su destitución, deberá ser remitida al Consejo Supremo Electoral, acompañando el nombre del llamado a llenar la vacante, que será: el vice-alcalde cuando se sustituya al alcalde; cualquier concejal electo, cuando se trate del vice-alcalde; o la declaración de propietario, cuando se trate de los concejales.

2.7 Sub-división municipal

No existe una subdivisión municipal por ministerio de la Ley. En la práctica se subdividen en comarcas al frente de cada cual se encuentra un delegado del alcalde o “alcaldito” cuyas funciones no están claramente definidas.

2.8 Controles sobre el gobierno municipal

La Constitución Política crea como órgano superior de control de la Administración Pública a la Contraloría General de la República, cuya Ley Orgánica señala la forma en que se realizará este control, que es a posteriori. El texto constitucional señala:

Art. 154. La Contraloría General de la República es el organismo rector del sistema de control de la administración pública y fiscalización de los bienes y recursos del Estado.

Art. 155. Corresponde a la Contraloría General de la República:

- 1) Establecer el sistema de control que de manera preventiva asegure el uso debido de los fondos gubernamentales.
- 2) El control sucesivo sobre la gestión del Presupuesto General de la República.
- 3) El control, examen y evaluación de la gestión administrativa y financiera, de los entes públicos, los subvencionados por el Estado y las empresas públicas o privadas con participación de capital público.

Art. 156. La Contraloría General de la República es un organismo independiente sometido solamente al cumplimiento de la Constitución y las leyes; gozará de autonomía funcional y administrativa. El Contralor informará de su gestión personalmente a la Asamblea Nacional cada año, o cuando ésta lo solicite.

La Contraloría deberá hacer públicos los resultados de sus investigaciones y cuando de los mismos se presumiera responsabilidades penales, deberá enviar su investigación a los tribunales de Justicia, bajo el apercibimiento de encubridor si no lo hiciera, de los delitos que posteriormente se determinará cometieron los investigados.

El Contralor y Sub-Contralor General de la República serán electos por la Asamblea Nacional de conformidad con lo dispuesto en el numeral 9, del artículo 138, para un período de seis años, dentro del cual gozarán de inmunidad.

Art. 157. La ley determinará la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República.

La Ley de Municipios en su art. 45 hace eco de la disposición constitucional al señalar: *“El Patrimonio de los municipios y su gestión administrativa serán fiscalizados periódicamente por la Contraloría General de la República, de conformidad con la ley de la materia”*.

Para un mejor control el Concejo Municipal puede, de conformidad con el numeral 16 del artículo 28 de la Ley de Municipios, *“Acorde con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, la realización de auditorías externas sobre las finanzas municipales, y con esta misma votación, nombrar o remover al auditor interno, en los casos en exista este cargo en el Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad, todo de conformidad con la ley de la materia”*. Debe señalarse que solamente 9 municipios poseen auditor interno.

3. Espacios de participación ciudadana en el nivel municipal

El artículo 36 de la Ley de Municipios, estipula que los gobiernos locales *“promoverán y estimularán la participación ciudadana en la gestión local, mediante la relación estrecha y permanente de las autoridades y la ciudadanía, y la definición y eficaz funcionamiento*

de mecanismos e instancias de participación, entre los cuales destacan los Cabildos Municipales y la participación en las sesiones de los Concejos Municipales, que son de naturaleza pública”.

En Nicaragua existe una práctica de participación ciudadana fuerte y articulada, denominada Planificación Estratégica Participativa, la cual se encuentra normada por la Ley de Participación. Una encuesta del INIFOM que data del año 2000 señala que de 140 municipalidades encuestadas 74 municipios (53%) ya tiene un plan elaborado, 15 (11%) lo tienen en proceso y 51 municipios restantes (36%) no tienen del todo.

Es importante destacar que en general los municipios cuentan con el apoyo de organismos de cooperación externa, iniciativas de hermanamiento, ONGs y del Gobierno Central para el desarrollo de este tipo de planes, ya que la misma Ley de Municipios abre las puertas para que el gobierno local tenga el derecho a ser tomado en cuenta por la administración central en la planificación de obras y proyectos a ejecutarse en su circunscripción y porque según el principio de subsidiariedad, el municipio puede atraer a su esfera competencial, al menos teóricamente aquellas competencias del gobierno central que puedan ser prestadas de mejor manera en el ámbito local.

A ello se suma la gran apertura que la misma Ley de Municipios brinda a la participación ciudadana en la toma de decisiones y la participación de la empresa privada en la prestación de servicios públicos locales. Estas dos últimas acciones se perfilan nítidamente en aquellos municipios, que al amparo de la Ley han constituido Comités de Desarrollo Municipal, donde integran a todas las expresiones de la sociedad civil en el ámbito local, en la elaboración y seguimiento del Plan de Desarrollo Municipal y esto último, bien aplicado es una poderosa herramienta para el combate a la pobreza.

El mismo diagnóstico del INIFOM señala que en el caso de la planificación física y de la planificación urbana, los municipios no logran desarrollar un rol regulador y de control ambiental ya que las instancias centrales de Gobierno no facilitan los instrumentos necesarios para que las alcaldías puedan cumplir con las competencias que la ley les asigna. El medio ambiente se encuentra en un marcado estado de deterioro en el cual los desechos sólidos, la contaminación ambiental y de recursos hídricos continúan siendo uno de los problemas que más inciden en los índices de mortalidad y enfermedades gastrointes-

tinales. También se hace mención de una falta de capacidad técnica en la gerenciación de proyectos de tecnología en el desarrollo de los servicios municipales, producto de la ausencia generalizada de planes de desarrollo estratégicos a nivel local.

En materia de participación ciudadana, es de resaltar el hecho que los Comités de Desarrollo Municipales, nacieron por iniciativa del Ministerio de Acción Social en 1994. Estos Comités, en lo urbano y los polos de desarrollo, que implementaba el Instituto de Desarrollo Rural, ambas instancias con mucho dinero para ejecutar obras de progreso, estaban concebidos como las bases de la campaña presidencial del Ing. Antonio Lacayo Oyanguren, Ministro de la Presidencia y yerno de la Presidenta Violeta Chamorro. En estas instancias no se contemplaba la inclusión de los alcaldes y las obras de progreso no estaban en conocimiento de las autoridades locales en la mayoría de los casos.

Cuando la reforma constitucional de 1995 inhibió al Ing. Lacayo para ser candidato a la Presidencia de la República, los Comités de Desarrollo Municipal fueron abandonados por el Gobierno Nacional. No obstante, en algunos casos fueron asumidos por los gobiernos municipales. Estela y El Sauce resultaron ejemplos paradigmáticos y otros municipios del país aprendieron de esas experiencias. El organismo no gubernamental "Grupo FUNDEMOS" se dio a la tarea de sistematizar experiencias y difundirlas entre los municipios del país. La Ley de Participación Ciudadana recién aprobada institucionaliza estas experiencias.

4. Número de organizaciones de la sociedad civil en el nivel municipal

De conformidad con la Constitución Política, los nicaragüenses tienen derecho a organizarse libremente (art. 49). La misma Carta Magna señala como función de la Asamblea Nacional el otorgamiento de la personalidad jurídica a las asociaciones sin fines de lucro (art. 137 inciso 5). La Ley 147, *Ley para el otorgamiento de la personalidad jurídica*, es la que establece el procedimiento necesario para la obtención de dicha personalidad. Desde 1990 hasta hoy día hay más de 3000 Asociaciones y Fundaciones en Nicaragua. Tres importantes agrupaciones de ONG's existen en Nicaragua: La Federación de

ONG's, la Coordinadora por la Emergencia y la Reconstrucción y la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local.

No tenemos un mapeo de la sociedad civil a nivel municipal en Nicaragua. Sin embargo, cabe resaltar que, como se observó anteriormente, existe una práctica de participación muy fuerte y articulada.

5. Relaciones legales entre el Gobierno Nacional y las municipalidades

Nicaragua es un país altamente centralizado desde 1858 en donde la autonomía municipal es un fenómeno político-administrativo relativamente reciente. Aunque la Ley de Municipios contiene todo un apartado para regular sus relaciones con el Gobierno Nacional, la norma no se cumple y existen quejas por parte de los alcaldes, con respecto al trato de los funcionarios de la Administración Central hacia los municipios, honrosa excepción que hacen de la gente del Fondo Social de Emergencia (FISE).

Con la creación de las Asociaciones Departamentales de Municipios se ha ido logrando una mayor concientización de los funcionarios de la Administración Central hacia el régimen municipal. Recientemente, se crearon los Comités Departamentales de Desarrollo, allí participan tanto alcaldes como delegados del Gobierno Central. En esta instancia se tomarán decisiones de consenso sobre la inversión pública a nivel municipal. Se espera que esta interacción lime asperezas.

5.1 Mecanismo de transferencia municipal

Si bien el legislador asignó en la reforma constitucional el porcentaje del presupuesto a las Universidades, por el que históricamente han luchado los universitarios y las universidades, no fijó porcentaje alguno para los municipios. Este trata de ser fijado por AMUNIC en la reforma de la ley de municipios que empieza a trabajarse desde el mismo año de 1995 y es presentado a la Asamblea Nacional en 1996. En ese entonces se negocia con la Administración Chamorro.

El Ministerio de Finanzas de Chamorro fijó el 5% como el monto a ser transferido y se incorpora en la reforma de la Ley de

Municipios. Lamentablemente todo lo actuado por la Asamblea Nacional a partir del 22 de noviembre de 1996, en adelante es declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia. Parte de la Ley de Municipios cae dentro de los actos inconstitucionales y queda solamente con 27 artículos aprobados.

Dentro de los declarados inconstitucionales estaba el artículo en donde se fijaba el 5% como monto del presupuesto a ser transferido, con sus respectivas ponderaciones y criterios para la distribución de los mismos, para el año siguiente 1997. La nueva legislatura de la Asamblea Nacional concluye la tarea de aprobar la Ley de Municipios, pero en ese momento la mayoría parlamentaria no le parece oportuno fijar porcentaje alguno. En consecuencia no queda nada en la ley de municipios, los municipios no recibieron ninguna asignación del presupuesto. AMUNIC prepara un ante-proyecto de Ley de Transferencias en 1997 que es introducido ante la Asamblea Nacional con la firma de diputados amigos y es archivado.

La desgracia del Huracán del Mitch se presentó como una oportunidad para que los municipios demostraran ante el Gobierno Central su capacidad de ejecución. En 1999 y 2000, se realizaron por primera vez asignaciones de montos equivalente a 1% del presupuesto nacional (70 y 87,5 millones de córdobas en 1999 y 2000 respectivamente). En 2002 se aumentó significativamente hasta en 160 millones de córdobas la partida presupuestaria y en el 2003 se aumentó por el Parlamento hasta un 3.2% (300 millones de córdobas). Sin embargo, esta medida fue vetada por el Presidente de la República, dejando el asunto, a la fecha pendiente de resolución. La necesidad de una definición de este ámbito sigue siendo caracterizada como urgente por algunos actores de la sociedad civil y por los gobiernos locales.

En una Asamblea General de AMUNIC en febrero de 2003, se decidió concertar una cita con el Presidente de la República y marchar hasta la Casa de la Presidencia. Primero fue una marcha pequeña, de doscientos concejales y 47 alcaldes. Pero la siguiente marcha, el día antes de la cita con el Presidente de la República, los alcaldes y concejales trajeron a la gente de sus municipios y fueron ocho mil personas las que concurrieron. Lo más interesante es que allí había gente de todos los partidos políticos representados en el ámbito municipal en Nicaragua.

Interesante porque fue una marcha que no llevaba una bandera de un partido político, era un movimiento que llevaba como bandera la reivindicación de los municipios por más dinero para más obras. En la reunión con el Presidente de la República se logró poner en la palestra pública el debate sobre la necesidad del país de contar con una ley de transferencias, porque la suma de los municipios es el país entero.

Se ha logrado sensibilizar al Poder Ejecutivo, y también a los diputados de la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Nacional que están encabezando desde hace tiempo el debate con otros sectores, así como a la sociedad civil, que durante un largo período ha respaldado la demanda de los Gobiernos Municipales. Finalmente, se dictaminó la Ley y se aprobó en junio de 2003 con el respaldo de todas las bancadas de los partidos políticos en la Asamblea Nacional, solamente con votación favorable, sin abstenciones ni un solo voto en contra. Con ello se dio un importante avance en materia de descentralización fiscal.

En junio de 2003, la Asamblea Nacional aprobó la Ley 446 de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua, que cumpliendo con el precepto constitucional establecido en el art. 177, crea una partida del presupuesto, destinada a los municipios del país, priorizando a los que tienen menos capacidad de ingresos. De acuerdo con esta normativa a partir del 2004 la partida presupuestaria tiene que ser equivalente al 4% de los ingresos corrientes del Estado (unos 400 millones de córdobas). Irá creciendo anualmente 0.5%, siempre y cuando el producto interno bruto haya alcanzado un 1%, hasta alcanzar un mínimo de 10% en el año 2010.

La misma Ley establece, en su artículo 6 que pasaran a ser parte del sistema de transferencia presupuestaria a los municipios de Nicaragua, los préstamos y donaciones de agencias y organismos de cooperación que decidan financiar el desarrollo municipal bajo el esquema de la presente ley.

Es así como esta ley establece la obligatoriedad del Estado de destinar un porcentaje suficiente del Presupuesto General de la República a los municipios del país. El que se distribuirá a los municipios con menos capacidad a ingreso, con la finalidad de complementar el financiamiento para el adecuado ejercicio de las competencias que establece la Ley de Municipios.

Las formulas contempladas en la ley tienen su base en datos poblacionales denominados nacionales. Es decir, deben provenir de fuentes oficiales tales como el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), así como los documentos del Presupuesto Nacional de la República, entre otros. Los tipos de transferencias contemplados en dicha ley son: transferencia por equidad fiscal, transferencia por eficiencia fiscal de recaudación, transferencia por población, y transferencia por ejecución.

5.2 Relaciones de las municipalidades con los militares

Los militares solamente interactúan con el gobierno municipal en el Comité de Mitigación, Atención y Prevención de Desastres donde juegan el rol de entrenar a la Defensa Civil.

6. Proceso presupuestario municipal

La elaboración o formulación

El ante proyecto. En esta fase hay dos momentos. El primero, cuando aún es un documento de trabajo interno que se conoce como "Ante-proyecto de Presupuesto". Esta fase es privativa del alcalde, quien dispone a lo interno de la administración municipal de los documentos e información necesaria para ordenarlo todo y que se convierta en Proyecto de Presupuesto y, posteriormente, sea presentado a la población. En este período el alcalde puede dictar un acuerdo regulando los procedimientos a seguir en esta fase.

Asimismo, durante esta etapa los concejales deben de realizar consultas entre la población sobre la información presupuestaria a ser abordada, según lo dispone el artículo 36 de la Ley de Municipios. Esta consulta debe de ser normada en el acuerdo del alcalde y establecida su calendarización, así como la remisión de los informes de los concejales sobre el resultado de las consultas. Debe hacerse la aclaración de que estas consultas no son cabildos, ni asambleas políticas a favor o en contra del alcalde.

El Proyecto de Presupuesto. Es el que presenta el alcalde al Concejo Municipal y este cuerpo en pleno debe de dictar una resolu-

ción nombrado una Comisión Especial de Consulta que citará en sesiones sucesivas de audiencias a las organizaciones de pobladores, asociaciones gremiales, de productores, juveniles, de mujeres, religiosas, de desarrollo, sindicales, cooperativas, comunidades indígenas y otras presentes en la circunscripción municipal, así como a ciudadanos notables para escuchar sus opiniones sobre el Proyecto de Presupuesto y recibir las propuestas de modificaciones que estos presenten.

De igual manera recibirá las propuestas de modificaciones al Presupuesto que le remitan los pobladores y otorgará audiencia a las personas naturales o jurídicas que le soliciten y que por omisión de la Comisión Especial no fueren citadas en el calendario de audiencias. (arts. 25, 26, 27,28 y 29 de la Ley 376, Ley de Régimen Presupuestario Municipal).

La Comisión Especial recibirá todas las propuestas de enmienda al Presupuesto Municipal. Al ser presentada, toda moción de enmienda al Presupuesto de Egresos, deberá indicar las partidas del Presupuesto de Ingresos a ser afectada para su realización. Al concluir sus labores, la Comisión deberá presentar un informe final sobre el proceso de consulta del proyecto de ordenanza del Presupuesto Municipal.

La aprobación

El mandato del Pleno del Concejo a la Comisión Especial debe de contener el tiempo en que debe de presentar el dictamen, la orientación al alcalde para que instruya a los funcionarios de la alcaldía a que presten el mayor apoyo posible a los trabajos de la Comisión. Una vez presentado el dictamen, el Pleno debate sobre el mismo, y lo aprueba. Si el Concejo es de cinco miembros no es preciso que el Proyecto pase por la fase de dictamen de comisión. El mismo Concejo cita a los líderes para escucharlos (es recomendable dar esta participación a la sociedad civil organizada) y procede al debate y a aprobación.

Una vez aprobado el Presupuesto hay que publicarlo -no es necesario el documento completo, por lo menos un resumen del mismo- y enviar una copia a la Contraloría y otra al INIFOM⁴.

⁴ Anteriormente, el Presupuesto era enviado al Poder Ejecutivo, pues la Ley 40 establecía que la aprobación final del Presupuesto Municipal estaba en manos del Presidente de la República.

La ejecución

El período comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre.

El cierre

Una vez concluido el año presupuestario se procederá al respectivo cierre.

Los informes trimestrales

El alcalde está obligado por la Ley de Municipios (art.28, inciso 17) a presentar informes trimestrales y anuales sobre la ejecución presupuestaria para su aprobación por el Concejo.

Modificación presupuestaria

Toda modificación del Presupuesto, le corresponde al alcalde presentarla al Concejo para su aprobación. Este último, no puede por sí y ante sí, decidir modificaciones al Presupuesto. Tampoco puede el alcalde modificarlo, sin la aprobación del órgano colegiado. Si la modificación pretendida es con respecto a las inversiones, debe realizarse un proceso de consulta ciudadana similar al realizado para aprobar el presupuesto.

Si la Consulta no se realizara, cualquier ciudadano puede interponer un recurso de apelación administrativa ante el Concejo y luego, si no le es resuelto favorablemente, ante los Tribunales de Justicia, para declarar nulo ese presupuesto.

Por otro lado, es requisito de las municipalidades para recibir las transferencias del Presupuesto Nacional, presentar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, constancia que la Consulta Ciudadana según la Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios,

La Ley de Participación Ciudadana, que creó los Comités de Desarrollo Municipal (ya existentes en la práctica en más de la mitad de los municipios del país) les da un rol específico sobre en el proceso presupuestario: "Conocer y emitir opinión anualmente sobre la propuesta del Presupuesto Municipal; conocer y emitir opinión sobre las transferencias de fondos del Gobierno Central al Gobierno Municipal

y de su ejecución a fines de cada periodo; de conformidad con la Ley de Régimen Presupuestario Municipal (art. 52, incisos 4 y 7).

En el artículo 79 la misma ley ratifica: "Para los fines y efectos de elaborar con plena participación de la comunidad la estrategia, plan de desarrollo y 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. El gobierno municipal, consultará la opinión del Comité de Desarrollo Municipal sobre la estrategia, plan de desarrollo y plan de inversiones del municipio".

6.1 Procedimiento de participación ciudadana⁵

Elaboración participativa del presupuesto

El presupuesto elaborado participativamente es la máxima expresión de una gestión local democrática, pues refleja el uso de los recursos públicos de acuerdo con las prioridades de los ciudadanos, mediante un proceso de concertación social. La Ley de Régimen Presupuestario Municipal o Ley 376 define el proceso para la elaboración participativa del Presupuesto Municipal Anual:

"El proceso de elaboración del Proyecto de Presupuesto Municipal Anual es el resultado de un conjunto de actividades, consultas a la ciudadanía..." (art. 22).

La Ley enfatiza en el carácter público de la información financiera de las alcaldías:

"Los informes y estados financieros y, en general la información financiera y presupuestaria de los municipios es pública. En ningún caso y bajo ninguna circunstancia, se podrán presupuestar gastos o egresos confidenciales, ni negar información de esta naturaleza a los ciudadanos que, en forma individual o colectiva, la soliciten, so pena de responsabilidad para el funcionario que la niegue" (art. 3).

⁵ "Manual Sobre la Participación Ciudadana en la Elaboración del Presupuesto Municipal." Fundación Nueva Generación, DANIDA.

6.2 Ciclo presupuestario

El proceso de formulación del presupuesto municipal es el resultado de un conjunto de actividades, consultas a la ciudadanía, estudios y documentos que se realizan en la municipalidad. Conforme a lo estipulado en el Art. 53, Ley de Municipios, el alcalde es responsable de la elaboración del Proyecto.

La elaboración del Proyecto de Presupuesto Municipal se hará en el período correspondiente entre el 1 de agosto y la fecha de su presentación al Concejo a más tardar el 15 de octubre, a través de una ordenanza municipal. El alcalde es el responsable de su elaboración.

Si por alguna causa no se aprobase el presupuesto antes del 31 de diciembre, se prorrogará la vigencia del presupuesto anterior, hasta que el Concejo apruebe el del año correspondiente, sin prejuicios de las transferencias presupuestarias a favor de las municipalidades.

6.3 Designación de la comisión especial del Concejo Municipal que ejecutará el proceso de consultas

Sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley de Municipios en su artículo 36, 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 del presupuesto municipal anual, convocándola a participar en el mismo. Esta convocatoria se deberá realizar tres días después de presentado el proyecto por el alcalde (art. 25 de la presente Ley).

El Concejo Municipal creará una comisión especial de presupuesto, la cual estará a cargo de organizar y ejecutar las distintas modalidades de consultas, comenzando a funcionar a partir del 3 de agosto del año vigente para la formulación del presupuesto del año siguiente. La comisión recibirá todas las propuestas y enmiendas al presupuesto municipal. Al ser presentada, toda la moción de enmienda al presupuesto de egresos, deberá indicar las partidas del presupuesto de ingresos y egresos a ser afectadas para su realización (art. 28).

La comisión se encargará de citar a audiencias a las organizaciones de pobladores, asociaciones gremiales, a los productores, juveniles, religiosas, de desarrollo, cooperativas entre otros para escuchar

sus opiniones sobre el proyecto de presupuesto y recibir propuestas de modificación por parte de estas consultas.

6.4 La consulta ciudadana

Mediante resolución, el Concejo Municipal hará público el proceso de consulta a la población o sobre el Proyecto de Ordenanza "Presupuesto Municipal Anual", convocándola a participar en el mismo a más tardar el 16 de octubre.

La convocatoria a participar será de manera individual o colectiva, la cual servirá de base a la Comisión Especial de Consejo designada para tal tarea, debiendo disponer al menos de: a) La programación de las actividades de consultas directas e indirectas con la población, el lugar y forma de celebrarse y b) la cantidad de cabildos a celebrarse, en su circunscripción territorial, las convocatorias respectivas y la agenda a tratarse en los mismos.

En la resolución deberá indicarse:

- Período en que el alcalde pondrá a disposición de la ciudadanía el Proyecto de Presupuesto para consulta.
- Como se realizaron las consultas. Consultas por los concejales, entre la población.
- Mecanismos de solicitud de audiencias a ser atendidas por la Comisión.
- Fecha de realización del o los cabildos.
- Fecha de la sesión del Concejo Municipal en que se discutirá y aprobará el presupuesto municipal.

De igual manera el Concejo Municipal convocará a la población a participar en cabildos ordinarios para el proceso de consulta a partir del día 3 de agosto de cada año, para dar cumplimiento a los 60 días de anticipación que se establece. Además, "los ciudadanos pueden consultar directamente la documentación presupuestaria de la alcaldía." (Art. 36 Ley de Municipios)

Antes de dar inicio a las audiencias, el alcalde debe publicar, y distribuir el proyecto de presupuesto a la población, para garantizar que esta este informada sobre su contenido. Para esto, puede publicarlo en el mural de la municipalidad y otros sitios públicos o emitir boletines.

Las audiencias públicas

Una vez hecha pública la Resolución, el Consejo citará en audiencias a (de conformidad con el artículo 27):

- Las organizaciones de pobladores.
- Las asociaciones gremiales, de productores, juveniles, religiosas, de desarrollo, sindicales, cooperativas y comunidades indígenas.
- Otras organizaciones presente en la circunscripción municipal.
- Los ciudadanos notables para escuchar sus opiniones sobre el proyecto de presupuesto y recibir las propuestas de modificaciones que estos presenten.

De igual manera recibirá las propuestas de modificaciones al presupuesto que le remitan los pobladores y otorgará audiencia a las personas naturales y jurídicas que le soliciten y que por omisión de la comisión especial no fueren citadas en el calendario de audiencias (art. 27).

Informe de la Comisión Especial sobre el resultado de las consultas

Una vez realizada la consulta ciudadana, la Comisión Especial brindará al Consejo un informe de la consulta detallando entre otros aspectos los ajustes aprobados, las rechazadas y la propuesta de enmiendas al contenido de la ordenanza municipal. Al ser presentada, toda la moción de enmienda, deberá indicar todas las partidas del presupuesto de ingresos y egresos a ser afectadas para su realización. Luego de la aprobación por el Consejo de las enmiendas propuestas, la Comisión Especial en conjunto con el equipo técnico le hará los ajustes necesarios y preparará la presentación para el cabildo.

Presentación del Proyecto del Presupuesto Municipal en el cabildo

Con los argumentos recogidos en el cabildo, la Comisión Especial hará las enmiendas necesarias (si las hubiere).

Los elementos a tener en cuenta para la enmienda:

- Buscar las fuentes de ingresos que financiará los nuevos gastos.
- Revisar aquellos gastos que se proponen disminuir, ampliar o eliminar en el presupuesto.

- Proponer los nuevos cambios en el presupuesto.

El Informe de la Comisión constará de una relatoría en la que se deberá detallar, entre otros aspectos:

- Las actividades de consulta realizadas.
- Las enmiendas aprobadas y las rechazadas, y su fundamento.
- La propuesta de enmienda al articulado en la ordenanza municipal, que describirá las variaciones en los presupuestos de ingresos y egresos (art. 29).

Con base en el proceso señalado anteriormente, el alcalde remitirá el presupuesto con las enmiendas realizadas por la comisión especial a todos los miembros del Concejo Municipal al menos 3 días previos a la sesión ordinaria en que se discutirá y aprobará.

Todos los pobladores de forma representativa deben asistir al Cabildo para la presentación del presupuesto. Esta actividad se llevará a cabo a finales de año, de acuerdo a la Ordenanza Municipal, la cual debe publicarse para que todos los pobladores estén informados, por eso debemos estar atentos en leer los anuncios que aparecen en los murales de la Alcaldía.

El cabildo

Los cabildos son asambleas integradas por los pobladores, quienes participan sin ningún impedimento de manera libre y voluntaria para conocer, criticar constructivamente y contribuir con la gestión municipal. La celebración del cabildo de consulta del proyecto de presupuesto municipal anual es requisito esencial para la validez de la ordenanza "Presupuesto Municipal Anual" (art. 26).

Los dos tipos de cabildos son cabildos ordinarios y cabildos extraordinarios. Los cabildos ordinarios son dos:

1. Consulta del Presupuesto: Es requisito para la validez de la ordenanza "Presupuesto Municipal Anual."

- Se presenta el proyecto del presupuesto municipal del año siguiente.
- Se realiza antes de que el Concejo Municipal apruebe el presupuesto.
- Se da a conocer el plan de desarrollo Municipal.

- Se convoca al menos con 60 días de anticipación.
- De elaborarse acta.

2. Evaluación de la gestión

- Se presenta a la población la rendición de cuentas del presupuesto del año anterior.
- Se realiza en el mes de febrero a marzo.
- Se informa sobre los proyectos ejecutados, y el cumplimiento del Plan de Desarrollo.
- Se convoca al menos con 60 días de anticipación.
- Debe elaborarse acta.

El cabildo extraordinario:

- Se convocan al menos con 15 días de anticipación.
- Constituyen un importante instrumento de inclusión de los ciudadanos en los asuntos de interés general que deben ser tratados públicamente.

Cuadro 1
Experiencia del Programa de Desarrollo Local (PRODEL)
con proyectos de desarrollo local (PDL)
en el Municipio de La Sauce⁶

Visión, componentes e instrumentos sobre:		
Desarrollo social y económico	Participación ciudadana	Transparencia en la gestión
<p>Los PDL como concepto apuntan a estimular las condiciones y movilizar diferentes recursos y actores en el espacio local a fin de promover procesos que permitan el empoderamiento e incidencia de los mismos actores para la búsqueda de soluciones a sus problemas.</p> <p>En resumen, sus dos finalidades fundamentales son el alivio a las condiciones de pobreza y el empoderamiento de las personas pobres.</p> <p>Componentes/ instrumentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conformación y apoyo institucional de estructuras ejecutoras del proyecto: contrapartes y equipos técnicos de apoyo • Diagnósticos participativos • Capacitación en educación, salud, cuestiones productivas y preservación del ambiente • Apoyo a actividades productivas agropecuarias (economía de pájaro) y artesanales. • Actividades en salud preventiva o prácticas sanitarias. • Prácticas de conservación del suelo y agroforestería. 	<p>Los procesos de participación ciudadana han sido entendidos como la incorporación de los miembros de la comunidad a la interrelación con las autoridades, y en particular en la toma de decisiones para el desarrollo de sus localidades.</p> <p>Sin embargo, también se reconoce que el concepto práctico de participación ciudadana impulsado, ha estado orientado más a la solicitud, demanda o gestión de necesidades, que a la negociación y fiscalización sobre la gestión pública.</p> <p>Componentes/ instrumentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organización comunitaria: creación de instancias o figuras organizativas: comités de desarrollo campesino • Fortalecimiento institucional a gobiernos locales (apoyo a oficinas de planificación municipal) • Creación de estructuras de coordinación entre actores públicos y privados • Capacitación • Procesos de microplanificación participativa 	<p>Se hace referencia únicamente a los mecanismos para garantizar la transparencia en la gestión de las estructuras ejecutoras del proyecto.</p>

⁶ Wallace S., María G. "Participación Ciudadana y su importancia para la transparencia en la gestión del gobierno municipal y el desarrollo local." Managua: Centro de Derechos Constitucionales, 2002.

7. Estructura del Financiamiento Municipal

7.1 Grado de descentralización del gasto

Se mide por el porcentaje de los gastos públicos suministrados por los gobiernos municipales ($d = G \text{ municipal} / \text{Gastos Público Total}$).

Para el cálculo de este indicador se trabajó sobre la base de los datos suministrados por el INIFOM, correspondientes al informe de cierre de ejecución de ingresos y egresos por municipios del año 2002 y el *Informe Ejecutivo de Gestión Municipal de la Alcaldía de Managua del año 2002*. La información corresponde a un total de 148 municipios, lo que en términos porcentuales significa un 96.7% del total de alcaldías existentes en el país.

El "gasto corriente municipal", se define como el valor de los gastos de administración de la municipalidad y de su patrimonio, por la operación y mantenimiento de servicios bajo su competencia, durante el ejercicio presupuestario. Es también, la suma de egresos de personal, compra de servicios, materiales y productos, transferencias corrientes, pagos y cuotas de amortización de los principales intereses por deudas de la municipalidad y otros egresos corrientes. Para el año 2002 el gasto municipal significó un total de 1,140,631,703.21 de córdobas.

El gasto público total, incluye todos los pagos efectuados por el Gobierno en la forma de gastos corrientes y de capital e inversiones financieras y préstamos netos, pero excluye pagos por amortización sobre la deuda interna y externa. Para el año 2002 el gasto público total ascendió a un total de 11,937,000,000 de córdobas.

Una vez expuestos los montos correspondientes a las dos variables que determinarán el grado de descentralización del gasto, este se ubica en un 8.72% del total del gasto público.

Cabe señalar que la Ley de Régimen Presupuestario Municipal establece la obligatoriedad de los Concejales Municipales de consultar el proyecto de Presupuesto municipal con la comunidad y se fijan por ley de los salarios del alcalde, vice-alcalde, secretario del concejo y las dietas de los concejales, dependiendo todo ello de los ingresos tributarios de los entes locales, lo que abona a la transparencia.

7.2 Grado de descentralización de los impuestos

Se mide por el porcentaje del volumen total de impuestos gravados directamente por los gobiernos municipales ($f = \text{impuestos municipales} / \text{impuestos totales}$).

Los impuestos municipales son las obligaciones a favor de la municipalidad que pagan los ciudadanos de una circunscripción para el sostenimiento general del gobierno local, siempre y cuando estén dentro de los supuestos previstos por la ley. Los impuestos municipales vigentes en Nicaragua son: matrículas y licencias, impuestos sobre ingresos por venta de bienes y servicios, impuesto de rodamiento, impuesto sobre bienes inmuebles. Actualmente incluye impuestos transferidos, sobre actividades especiales, por espectáculos, rifas y apuestas; por obras y construcciones y otros impuestos.

Los ingresos recaudados a través de impuestos por las municipalidades comprendidas en la muestra, ascienden a un total de 809,178,862 de córdobas.

Los impuestos recaudados por el Gobierno Central suman un total de 8,563,000,000 de córdobas. Siendo el grado de descentralización de los impuestos el 8.63% en relación a la recaudación del gobierno central.

7.3 Autonomía financiera

Se mide por el porcentaje de los ingresos municipales excluidos los empréstitos, que provienen de los propios recursos municipales, tanto de impuestos como de tarifas municipales ($a = \text{impuestos municipales} + \text{tarifas} / (\text{impuestos municipales} + \text{tarifas} + \text{transferencias})$).

El grado de autonomía financiera de las municipalidades representa un total del 68.04%.

7.4 Porcentaje del gasto municipal destinado a inversiones

Para el cierre de gestión del año 2002, las municipalidades de Nicaragua destinaron un total de 552,602,810.3 de córdobas para inversiones, representando esto el 48% del total de egresos de estas.

8. Conclusiones

Nicaragua ha dado pasos importantes hacia la descentralización y el fortalecimiento de la autonomía municipal. Las reformas constitucionales de 1995 y de la Ley de Municipios en 1998 constituyen hechos significativos hacia el fortalecimiento de los gobiernos locales; sin embargo, éstos se enfrentan a grandes desafíos para poder llevar a la práctica lo que está escrito.

Por un lado, la deuda pública del Estado nicaragüense afecta indirectamente las finanzas municipales, pues una buena parte del Presupuesto Nacional se destina al pago de los intereses de la deuda. En este sentido, se debe continuar con esfuerzos que busquen la condonación de la deuda externa como fue el Servicio para el Crecimiento y la Lucha Contra la Pobreza, firmado con el FMI. Sin embargo, ello no garantiza el desarrollo por sí mismo.

Si bien es cierto, un logro importante fue la aprobación de la Ley de Transferencias Presupuestarias, que supone un incremento porcentual de 0.5% hasta alcanzar más o menos un 10% para el 2010, la autonomía municipal implica no solamente la potestad de decidir sobre esos ingresos. Es necesario fortalecer las fuentes de financiamiento propias del municipio a fin de que su dependencia hacia el Presupuesto Nacional no sea una limitación para el desarrollo social y económico del departamento.

Por último, es necesaria la voluntad política de los partidos y de las autoridades gubernamentales nacionales y locales, para continuar con iniciativas de descentralización y autonomía municipal, que involucren a la ciudadanía, reconociendo la dimensión cultural y de equidad de género en las políticas de desarrollo local.

La promoción de la presupuestación participativa debe ir acompañada del fortalecimiento del tejido organizacional de la municipalidad y de la sociedad civil, además de los niveles de incidencia que contribuya a las municipalidades a reclamar los recursos que les corresponden por ley.

Bibliografía

- Fundación Nueva Generación. *Manual Sobre la Participación Ciudadana en la Elaboración del Presupuesto Municipal*. Fundación Nueva Generación, DANIDA.
- Acuña, V. H. (ed.). (1993). *Historia General de Centroamérica*. Seis tomos. Madrid: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Amorós, M. (1995). *Descentralización and New Governance*. Documento de trabajo. Barcelona: Institut de Sciencies Politiques i Socials.
- AMUNIC, FODES-GTZ, CSD (2000). *Compendio Normativo Municipal*. Seis volúmenes. Managua: AMUNIC, FODES-GTZ, CSD.
- Baldizón, Y. (1992). *Plan de Arbitrios*, en seminarios de capacitación jurídica y financiera para concejales. AECI-INIFOM-CDC: Managua.
- Bonnecase, J. (1999). *Tratado elemental de Derecho Civil*. México D.F.: Oxford University Press.
- Bravo, A. (1986). Cabildos Abiertos: Su origen e importancia histórica. En: *Monéxico, Revista de la Asamblea Nacional de Nicaragua* No. 11, Managua.
- Buitrago, E. (1989). "Breve Historia del Municipio en Nicaragua". En: *Cuadernos Universitarios*, No. 30. Revista Oficial de UNAN-León.
- Castillo Masís, I. et al. (1994). *Comentarios a la Constitución Política*. Parte Dogmática. Centro de Derechos Constitucionales y Asociación Derecho y Democracia. Managua: Impresos El Membrete.
- Cobo Olvera, T. (ed.). (1999). *Código de Régimen Local*. ARANZADI Editorial. Pamplona.
- Colección de los Decretos y Órdenes expedidos por las Cortes Generales Extraordinarias desde 24 de febrero de 1813 hasta 14 de septiembre del mismo año, en que terminan sus sesiones (1820). Tomo IV. Imprenta Nacional. Madrid
- Escorcia, J. F. (1999). *Municipalidad y Autonomía en Nicaragua*. León, Editorial Universitaria, UNAN.

- Esgueva Gómez, A. (1994). *Las Constituciones Políticas y sus Reformas en la Historia de Nicaragua*. Dos tomos. Managua: Editorial El Parlamento.
- Fraga, G. (1977). *Derecho Administrativo*. México D. F.: Editorial Porrúa.
- Gould, J. (1997) *El Mito de la Nicaragua mestiza y la resistencia indígena 1880-1980*. Managua: Instituto de Historia de Nicaragua.
- Grupo Promotor de la Ley de Participación Ciudadana (2001). *Proyecto de Ley de Participación Ciudadana*. Managua: Grupo Promotor de la Ley de Participación Ciudadana.
- Jellinek, G. (1999). *Teoría General del Estado*. México D. F.: Oxford University Press.
- Kelsen, H. (1972). *Teoría General del Estado*. México D. F.: Editora Nacional.
- Kerfoot, H. F. (1990). *Reglas Parlamentarias*. Texas, Estados Unidos: Editorial Mundo Hispano.
- Konetzke, R. (1974). *América Latina. La época colonial*. Vol. 22. México D. F.: Editorial Siglo XXI.
- Ley 357, de Régimen Presupuestario Municipal. Diario Oficial *La Gaceta*. N° 67, 4 de abril de 2001.
- Leyes 40 y sus reformas (Ley 261), de Municipios. Diario Oficial *La Gaceta*, N° 155, 17 de agosto de 1998.
- Lliset Borrel, F. (1985). *Manual de Derecho Local*. Madrid: Publicaciones Abella.
- Mateo Martín, R. (1987). *Entes Municipales Complejos*. Madrid: Editorial Trivium.
- Miranda, N. y Bravo, A. (1995). *Sobre el Estado*. Signo Editores. Managua. Publicación de la Universidad Centroamericana (UCA), para el Postgrado en Desarrollo Local, Módulo de Gestión Pública y Políticas Públicas.

- Mouchet, C. (1965). *La legalidad en el Municipio*. Argentina: Abeledo-Perrot.
- PNUD. (2001). *Informe de Desarrollo Humano sobre Nicaragua 2000*. Managua: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa DEMUCA-Cooperación Española. (1992). *Servicios Públicos. La gestión de los servicios Públicos Municipales*. Programa DEMUCA-Cooperación Española.
- Quintana Roldán, C. (1999). *Derecho Municipal*. México D. F.: Editorial Porrúa.
- Rivero Y. et al (1999). *Manual de Derecho Local*. Cuarta Edición. Madrid: Civitas Ediciones S. L.
- Rizo Oyanguren, A. (1992). *Manual Elemental de Derecho Administrativo*. León: Editorial Universitaria, UNAN.
- Rodríguez Gil, A. (1992). Centralismo, Municipio, Regionalización y Descentralización en Nicaragua. Serie Descentralización y Desarrollo Municipal No. 2. Managua: Fundación Friedrich Ebert.
- Wallace S. y María, G. (2002). *Participación Ciudadana y su importancia para la transparencia en la gestión del gobierno municipal y el desarrollo local*. Managua: Centro de Derechos Constitucionales.

La Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano como parte de sus esfuerzos por fortalecer las democracias en Centroamérica, ha venido impulsando el proyecto *"Hagamos las Cuentas: Conocimiento presupuestario, apropiación ciudadana e incidencia en políticas públicas"*, el cual busca crear las condiciones propicias para mejorar la gobernabilidad democrática, a partir de la creación de espacios de diálogo y negociación entre actores políticos y sociales en la toma de decisiones públicas en el espacio local.

Los ejercicios de planificación y presupuestación participativa son herramientas fundamentales para promover el *oficio de la ciudadanía* y estrechar los vínculos entre las comunidades y sus gobiernos locales. Para lograr que estas iniciativas sean reales y efectivas se requiere por un lado la voluntad política de las autoridades, así como que la ciudadanía conozca y se apropie del conocimiento en materia de descentralización, espacios de participación y el ciclo presupuestario.

El material contenido en este folleto pretende contribuir en la difusión de información y la apropiación del conocimiento de todas aquellas personas que trabajan en el fortalecimiento de la democracia y especialmente en la promoción de la ciudadanía activa en el espacio local.