

Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua
(UNAN – León)
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales



**MONOGRAFÍA PARA OPTAR AL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

Tema:

***Descentralización Administrativa Territorial,
Medio Fundamental para el Desarrollo
Sostenible del Estado.***

Autores:

Br. Carlos Orlando Carrión Moya.
Br. Kissell Antonio Centeno Lau.

Tutor:

M.Sc. Mauricio Carrión Matamoros.

León, Nicaragua, Marzo del año 2007.

ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPITULO I

NOCIONES GENERALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

1. Antecedentes y Evolución de la Descentralización Administrativa.....	3
1.1. Concepto.....	6
1.2. Características de la Descentralización.....	7
1.3. Beneficios de la Descentralización.....	9
1.4. Restricciones de la Descentralización.....	9
2. Modalidades de la Descentralización.....	10
2.1. Descentralización Territorial.....	10
2.1.1. Concepto.....	10
2.1.2. Características de la Descentralización Territorial.....	11
2.2. Descentralización Por Servicios.....	11
2.2.1. Concepto.....	11
2.2.2. Elementos de la Descentralización por Servicios.....	12
2.2.3. Ventajas e Inconvenientes de la Descentralización por Servicio.....	12
3. Otras Modalidades de Organización Administrativa.	13
3.1. Centralización.....	13
3.1.1. Concepto.....	13
3.1.2. Características de la Centralización.....	14
3.1.3. Ventajas de la Centralización.....	14
3.1.4. Desventajas de la Centralización.....	15
3.2. Desconcentración.....	15
3.2.1. Concepto.....	15
3.2.2. Características de los Órganos Desconcentrados.....	16
3.2.3. Ventajas de la Desconcentración.....	17
3.2.4. La Diferencia entre la Desconcentración y la Descentralización.....	17

CAPITULO II

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN

CENTROAMÉRICA.....	19
1. PANAMÁ.....	22
1.1. Estructura Territorial Básica del País.....	24
1.2. Modelo Político-Institucional Municipal.....	28
1.3. Competencias y Funciones del Gobierno Local.....	31
2. COSTA RICA.....	32
2.1. Estructura Territorial Básica del País.....	35
2.2. Modelo Político-Institucional Municipal.....	37
2.3. Competencias y Funciones del Gobierno Local.....	40
3. HONDURAS.....	41
3.1. Estructura Territorial Básica del País.....	43
3.2. Modelo Político-Institucional Municipal.....	44
3.3. Competencias y Funciones del Gobierno Local.....	47
4. EL SALVADOR.....	49
4.1. Estructura Territorial Básica del País.....	50
4.2. Modelo Político-Institucional Municipal.....	51
5. GUATEMALA.....	53
5.1. Estructura Territorial Básica del País.....	56
5.2. Modelo Político-Institucional Municipal.....	58
5.3. Competencias y Funciones del Gobierno Local.....	60

CAPITULO III

DESCENTRALIZACION EN NICARAGUA.

1. ENTES DESCENTRALIZADOS TERRITORIALMENTE EN NICARAGUA Y SUS COMPETENCIAS.....	64
2. EL PROCESO DE LA DESCENTRALIZACION EN LA ACTUALIDAD.....	68
2.1 Breve Análisis de las Leyes, Decretos y Resoluciones.....	73
2.2. Descentralización Administrativa, Fiscal y Política.....	78
2.3. Principios Orientadores de la Descentralización.....	84
2.4. Restricciones más relevantes que frenan el proceso de Descentralización.....	86
3. Principales Actores de la Vida Nacional y su Rol en el Proceso de Descentralización.....	88
3.1. El papel del Gobierno Central.....	88

3.2.	El papel de los Gobiernos Municipales.....	88
3.3.	El papel de los ciudadanos (Sociedad Civil).....	89
3.4.	El papel de la Empresa Privada.....	90
3.5.	El papel de los Partidos Políticos de influencia nacional.....	90
4.	Necesidad del Proceso de Descentralización a la Luz del Análisis de las Experiencias Nacionales.....	92
5.	Transferencia de Recursos Financieros.....	96
	CONCLUSIONES.....	101
	BIBLIOGRAFIA.....	104



INTRODUCCION

Con el presente trabajo pretendemos mostrar a los lectores de nuestra monografía la importancia de adquirir un modelo de organización administrativa como una oportunidad para transformar y modernizar la administración pública en que se encuentra nuestro país, mediante un proceso de Democratización que contribuya a cambiar la visión nacional de desarrollo humano, como es la Descentralización, ya que consideramos que es una figura aplicable, efectiva, eficaz y eficiente para el mejoramiento del desarrollo integral de las localidades, logrando mediante este proceso contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población acercando las decisiones de la administración pública a la ciudadanía.

Con nuestra tesis investigativa procuramos abordar una temática que trastoca un problema real y tangible en nuestras Municipalidades, ya que el Gobierno Nicaragüense tiene que adoptar modernas formas de organización administrativa que estén acordes con las exigencias de la sociedad actual.

Nuestro objeto es investigar como la descentralización administrativa territorial es un medio fundamental para el desarrollo sostenible del Estado y por lo tanto, lo hemos estructurado en tres capítulos a los cuales nos referimos a continuación:

En el capítulo I, abordaremos el punto de vista teórico y doctrinario, haciendo énfasis en los aspectos generales tales como: Su concepto, características, beneficios y dificultades, las modalidades de la misma, y consideramos necesario abordar las otras modalidades de la organización administrativa.

En el capítulo II, nos referimos al fenómeno de Descentralización en Centroamérica, ya que Centroamérica es una región extraordinariamente diversa en naturaleza, productividad, industria y en culturas con grandes contrastes y desigualdades económicas y sociales y con enormes desafíos para su modernización y democratización integral, por lo tanto surge la necesidad de plantear el grado de incidencia que ha tenido este proceso en los países vecinos, pero con modelos de



organización políticas-administrativas similares lo cual es un aspecto fundamental y provechoso para el proceso de descentralización y regionalización, por ello estructuramos este capítulo conforme la estructura territorial básica, modelo político-institucional y las competencias y funciones de cada uno de los países de la región

Finalmente en el capítulo III abordamos la Descentralización en Nicaragua, iniciando con una breve reseña de la forma de organización descentralizada por localidad, como es el Municipio, analizamos también el proceso en la actualidad, la participación de los Actores Sociales ya que estos deben ser partes indispensables en la toma de decisiones del proceso descentralizador, puesto que son la representación directa de los ciudadanos, al igual que observamos la necesidad del proceso descentralización a la luz de las experiencia nacional y nos referimos a la Transferencia de los Recursos Financieros.

Para la realización del presente trabajo nos hemos documentado e inspirado en muchos textos de tratadistas de Derecho Administrativo que abordan sobre el proceso de Descentralización, intentando adaptar esa doctrina a nuestra propia realidad, así como de la Constitución Política de nuestro país y de los países vecinos, utilizando también revistas o documentos que se han realizado sobre este aspecto y por ultimo nos argumentamos de nominas de Internet ya que sentimos la necesidad de indagar la información mas reciente de dicha figura.



CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1. Antecedentes y Evolución de la Descentralización Administrativa.

Previamente a introducirnos a nuestro tema, la descentralización sus Antecedentes y Evolución, consideramos necesario abordar una breve reseña sobre la Centralización como signo contrario a la Descentralización siendo ambas figuras modalidades fundamentales que se presentan en la Organización Administrativa.

La centralización administrativa del estado surge tras la Revolución francesa como la obra fundamental de Napoleón, que traslado a la administración civil la técnica centralizadora de la Unidad de Mando, típica de la organización militar. Solo así fue posible controlar a los casi cuarenta mil (40,000) municipios que surgieron con la Revolución, racionalizar la estructura territorial, asegurar la presencia del Estado en todo el territorio y, en definitiva, garantizar en toda la Nación el acceso a los ciudadanos a unos mismos y uniformes servicios públicos.

En Italia ese modelo administrativo coadyuvo al proceso de unificación política de la península, y en España, y pese a las reacciones Carlistas que lo combatieron a lo largo de todo el siglo XIX, sirvió a la creación de un Estado Moderno, que por haber sido centralizado pudo plantearse, en la constitución de 1931 y 1978, un proceso político de descentralización.

No es extraño, pues, que en un contexto histórico como en el del siglo XIX, donde lo esencial y urgente era asegurar la Unidad Nacional, la participación política, el respeto de los derechos y libertades proclamadas por la Revolución Francesa la igualdad de los ciudadanos ante los servicios públicos y consiguientemente, su uniformidad en todo el territorio, la descentralización (cuyos orígenes en la izquierda Jacobina son incontestables) fuera en el pasado siglo una señal inequívoca de progresismo político. Tampoco debe de extrañar que los



políticos y administrativistas vieran la centralización como la técnica mas eficaz, la que permitía la transmisión de las ordenes con la rapidez del fluido eléctrico y que se la magnificara con la equiparación a la mas perfecta pieza mecánica de la época, el reloj, diciendo que en la centralización todo los ramos y dependencias del servicio publico ajustan unas con otras, y el gobierno impulsado por la centralización, mueve sus millares de brazos a un tiempo y compás y por así decirlo maquinalmente, del mismo modo cuando se ha dado la oscilación al péndulo de un reloj grande, el minuterero marcha, la campana suena y las ruedas y encajes mas finos giran con exactitud sobre los ejes de diamantes.

Desde una perspectiva histórica la descentralización es un proceso que se inicia en Francia y en los países de su influencia en el último tercio del siglo XIX para corregir los excesos del centralismo. Evidentemente este proceso supone ya el olvido del caos organizativo originado durante la revolución francesa por el principio de descentralización y electividad en todas las administraciones, incluido el poder judicial y que napoleón corto de raíz.

En un primer momento, el movimiento descentralizador persigue restituir el principio electivo en las Corporaciones Locales, una democratización, pues, de sus órganos rompiendo en este punto la dependencia con el poder central; en una segunda fase la descentralización presionara para asegurar un ámbito competencial propio y para soslayar las dependencias funcionales que comporta el sistema de tutelas y controles; un tercer objetivo de la descentralización tiene una dimensión todavía mas política que administrativa, porque en un planteamiento próximo al federalismo instaura en unos casos y en otros restaura un nuevo nivel de administración territorial (Regiones o Comunidades Autónomas)

En definitiva, según Ramón Parada la descentralización puede describirse en los países latinos de influencia administrativa francesa como un proceso histórico de signo contrario a la centralización y que se inicia, prácticamente, cuando el proceso centralizador ha sido cumplido¹.

¹ Flores Valeriano, Enrique. Derecho Administrativo. Editorial Universitaria. Tegucigalpa. Honduras. Pág. 241.



Como ventaja sobresaliente de la descentralización se ha señalado con reiteración la de acercar los niveles de decisión a los administrados y la de conjurar las disfunciones del centralismo, que produce, en frase de LAMENNAIS², apoplejía en el centro y parálisis en las extremidades.

La descentralización administrativa abarca todas las etapas del proceso, mediante el cual se retiran poderes de administración de la autoridad central, para distribuirlos en múltiples organismos que adquieren así capacidad de autodeterminación más o menos amplia. La descentralización consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas, a órganos que guardan con el gobierno central del estado una relación que no es la de jerarquía pero sin que deje de existir las facultades indispensables para conservar la unidad del poder. La descentralización Administrativa representa una corriente que día a día va tomando mayor aplicación en los estados contemporáneos.

La Descentralización como forma de organización administrativa, surge de la necesidad de imprimirle dinamismo a ciertas sanciones gubernamentales, mediante el ahorro de los pasos que implica el ejercicio del poder jerárquico propio de los entes centralizados. En su surgimiento influyo la incursión del estado, dentro de actividades industriales, financieras y comerciales, las cuales implicaban conferirle un matiz de empresa privada a las organizaciones encargadas de estas tareas.

Por lo tanto la Descentralización Administrativas ha obedecido, a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual el Estado constituye autoridades administrativas cuyos titulares se eligen por los mismos individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos con la acción de dichas autoridades.

La Descentralización se inscribe en los objetivos generales del desarrollo humano, los cuales no se podrán lograr sin elevar la calidad de las Instituciones estatales, en el sentido de elevar su legitimidad democrática, incrementar su

² Parada Ramón. Derecho Administrativo. Organización y Empleo Público. Pág. 43



eficiencia y su eficacia, democratizar y flexibilizar sus estructuras, acercarlas más a su población.

1.1. Concepto.

La Descentralización es una forma mediante la cual se hace efectiva la actividad de la administración pública.

Según Gabino Fraga, la Descentralización administrativa ha obedecido, en unos casos, a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual el estado constituye autoridades administrativas cuyos titulares se eligen por los mismos individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos con la acción de dichas autoridades. En otros casos, la naturaleza técnica, industrial o comercial de los actos que tiene que realizar la administración, la obliga a sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados y la encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos³.

Por ultimo ocurre con frecuencia, que la administración se descarga de algunas de sus labores encomendando facultades de consulta, de decisión o de ejecución a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte de la misma administración.

En síntesis la Descentralización es un proceso de traspaso efectivo de competencias, recursos y poder a órganos inferiores, en el cual el Gobierno Central pierde toda jurisdicción y atribuciones sobre los entes que se originen a través de las acciones que fracturan la centralización. La Descentralización es una característica estrechamente vinculada a una modalidad de gobierno.

³ Rizo Oyanguren, Armando. Derecho Administrativo. Editorial Universitaria. Pág. 269.



1.2. Características de la Descentralización.

Las características esenciales para que se presente la descentralización administrativa son las siguientes:

- a) Una personalidad Jurídica Propia.
- b) Un Patrimonio Propio.
- c) Autonomía Técnica.
- d) Autonomía Orgánica.

Personería jurídica propia cuando es sujeto de derecho con facultades para contraer obligaciones y derechos a su cuenta y riesgos.

Un *Patrimonio propio* es decir que adopta su propia organización administrativa y financiera.

No puede afirmarse que siempre que existe personalidad jurídica y patrimonio, se esta frente a un órgano descentralizado es necesario concederle autonomía técnica. *La autonomía técnica* consiste en que los órganos administrativos no se encuentran sometidos a las reglas de gestión administrativas y financieras, que en principio son aplicables a todos los servicios Centralizados del Estado. Se afirma que algunos casos las normas generales de gestión administrativas, financiera y contable resultan poco adecuadas a las exigencias de una gestión racional de ciertas empresas estatales en tal caso el legislador ha de autorizar excepciones al régimen adoptando formulas de organización administrativa o financiera que se aproximan generalmente a los métodos practicados por las empresas privadas.

Cuando se ha concedido a un órgano personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica, pero sin desligarlo de los vínculos de jerarquía respecto a los órganos superiores de la administración central no habrá todavía descentralización aunque si desconcentración ya que seguirá formando parte de la administración central, es necesario que a los organismos se les conceda también una autonomía orgánica.



Se dice que un organismo tiene *autonomía orgánica*, cuando en la prestación de un servicio cuenta con facultades y prerrogativas propias ejercidas por autoridades distintos del poder central y que incluso, pueden oponer a este su esfera de autonomía. De manera que la única característica que puede señalarse como fundamental para que exista descentralización, es el de que los funcionarios y empleados que integran a un organismo, gocen de una autonomía orgánica y que no se encuentren sujetos a los poderes jerárquicos de ningún superior.

Las entidades descentralizadas que pueden mencionarse de acuerdo a nuestra legislación son las siguientes:

- En primer orden los Municipios y las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua las cuales constituyen el grado máximo de descentralización política o territorial del Estado, reconocida directamente por la Constitución y sus leyes Especiales.
- Las Universidades comprendidas en ley numero 89 de las Instituciones de Educación Superior de Nicaragua.

Por lo que hace a los Municipios, Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y a las Universidades que comprende la Ley número 89, la propia Constitución se encarga de reconocerles la calidad de entidades con Autonomía. Estas entidades de carácter territorial e institucional cuentan con las características que la doctrina señalan, deben tener tales entidades: Personalidad Jurídica Propia, Patrimonio Propio, Autonomía Técnica y sobre todo, Autonomía Orgánica. Como señala la doctrina administrativa, no existirá descentralización, cuando se transfieren competencias, o su ejercicio, de la administración central a ala administración descentralizada, si el ente al que se asignan no actúa en condición de tal, sino en calidad de órgano de la administración central.



1.3. Beneficios de la Descentralización.

- a) Permite la solución rápida de los asuntos administrativos, evitando la tramitación lenta que significa someter cada asunto al poder central.
- b) En materia de reglamentación, resulta más apropiadas a las necesidades, recursos y conveniencias de cada territorio cuando proviene de organismos regionales o locales.
- c) Los intereses locales son mejor atendidos por las personas de la misma localidad, que viven en ella y que en ella tienen sus particulares intereses.
- d) La administración de los intereses locales por funcionarios de elección estimula a los ciudadanos a cuidar de los asuntos de su localidad y contribuye a la educación política de estos, interesándolo por la cosa pública.
- e) Permite una atención más directa y cercana a los problemas.
- f) Permite mayor agilidad en la toma de decisiones.
- g) Posibilidad de una mayor eficiencia en la tramitación de los asuntos.

1.4. Restricciones de la Descentralización.

- a) Debilitamiento de poder Central.
- b) Existencias de diferentes líneas y políticas administrativas.
- c) Débil control de las estructuras descentralizadas y de sus recursos.



2. Modalidades de la Descentralización.

La descentralización administrativa ha adoptado modalidades diferentes, que son:

- a) Descentralización Territorial.
- b) Descentralización funcional o por servicio.

2.1. Descentralización Territorial.

2.1.1. Concepto.

Según Gabino Fraga la descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa, destinada al manejo de los intereses colectivos correspondientes a una población radicada en una determinada circunscripción territorial⁴. Este régimen de descentralización territorial, se fundamenta en que el se adapta de una manera mas efectiva a las aspiraciones democráticas, debido a que da oportunidad a los interesados de hacer, mediante elecciones periódicas la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que les son comunes y además, ejercer sobre dichas autoridades, un control por la vía de la opinión publica. Asimismo, desde el punto de vista de la administración, la descentralización territorial significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos y por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden.

Esta forma de organización político administrativa se fundamenta en la necesidad de participación de los habitantes de una localidad en la gestión de sus propios intereses, tanto porque así lo demandan principios democráticos como porque hay que asumir que dichos habitantes son los que mejor conocen las necesidades y requerimientos de su localidad. Su importancia también tiene que ver con el descongestionamiento del Gobierno Central y la búsqueda de una administración más eficiente.

⁴ Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Págs. 218-219.



2.1.2. Características de la Descentralización Territorial.

Las características de la descentralización territorial o por región según la doctrina son las siguientes:

- a) El reconocimiento de una Personalidad jurídica de Derecho Publico.
- b) La concesión por el Estado, de derechos públicos a favor de esa persona jurídica.
- c) La existencia de un patrimonio cuyo titular es la propia entidad descentralizada y el cual administra de manera independiente del estatal.
- d) La existencia obligatoria de uno o varios órganos de representación popular.
- e) Designación de las autoridades de la entidad mediante el sufragio popular.
- f) En el ejercicio de sus atribuciones no se encuentran subordinado a ningún órgano del Gobierno Central.
- g) Se encuentran sometidos a la fiscalización y vigilancia de los recursos públicos por el órgano constitucional encargado del control de los fondos públicos.

2.2. Descentralización Por Servicios.

2.2.1. Concepto.

La administración por región solo es útil para administrar intereses locales; pero el Estado tiene también encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requieren procedimientos técnicos solo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial.

Los servicios que con ese objeto se organizan conviene desprenderlos de la administración central, tanto para ponerlos en manos de individuos con preparación técnica que garantice su eficaz funcionamiento, como para evitar un crecimiento anormal del poder del Estado. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su autonomía.



El estado en todo caso, no puede prescindir del ejercicio de ciertas facultades respecto de la organización que se establezca. Por supuesto que no han de ser esas facultades, aquellas que conlleva una relación de jerarquía, la cual es propia de la centralización, pero si al menos, las que sean necesarias para garantizar la unidad del poder público.

2.2.2. Elementos de la Descentralización por Servicios.

Se dice que resulta difícil señalar caracteres uniformes e invariables que tipifiquen claramente la descentralización por servicio. Ya que como se ha advertido existen diversos grados de descentralización, según se permita la participación en forma más o menos amplia, a los agentes públicos o a los administrados en la gestión de sus propios intereses. Sin embargo, algún sector de la doctrina ha señalado como elementos esenciales de la descentralización por servicio, los siguientes:

- a) La existencia de un servicio publico de orden técnico.
- b) La participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio.
- c) Un estatuto legal, esto es, una disposición normativa que regule la actuación de los funcionarios encargados de dicho servicio.
- d) Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.
- e) Control estatal, ejercido mediante la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado.

2.2.3. Ventajas e Inconvenientes de la Descentralización por Servicio.

VENTAJAS

Los elementos enunciados anteriormente identifican a un establecimiento descentralizado, pero no se puede afirmar que todos ellos concurren siempre a la vez, dentro de cada tipo de esa clase de establecimiento. Por otro lado, se dice que



las principales ventajas que se logran con la descentralización por servicio son las siguientes:

- a) Entregar el manejo de un servicio técnico, a quienes tienen la preparación técnica necesaria, para con ello procurar la eficaz satisfacción de las necesidades colectivas cuya atención corresponde al estado.
- b) Que el órgano descentralizado puede llegar a sostenerse con sus propios recursos, es decir, puede industrializarse, logrando con ello la ventaja de que el Estado y por ende los contribuyentes no tendrán que aportar con sus impuestos el sostenimiento de dicho servicio.

DESVENTAJAS

Contra estas ventajas se han señalado los inconvenientes siguientes:

- a) Que la multiplicidad de esos organismos descentralizados, llamados entes autónomos en nuestra legislación, podía originar rivalidades entre ellos, confusión de atribuciones, cuyo resultado sería el desorden en la administración del servicio.
- b) El organismo descentralizado con su presupuesto especial, viene a contrariar el principio técnico fundamental de la unidad del presupuesto del estado, con las naturales consecuencias de incertidumbre y desorden financiero.

3. *Otras Modalidades de Organización Administrativa.*

3.1. Centralización.

3.1.1. Concepto.

Según el Dr. Armando Rizo Oyanguren existe Centralización Administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros, en que una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo, que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los va ligando hasta el órgano



de mas ínfima categoría, a través de diversos grados, en los que existen ciertas facultades⁵. La relación que liga a los diversos órganos colocados en la situación que acabamos de describir, constituye lo que se denomina Relación de Jerarquía mediante la cual se explica y mantiene la unidad de poder administrativo (Ejecutivo), a pesar de la diversidad de órganos que los forman.

3.1.2. Características de la Centralización.

Los elementos constitutivos de la centralización administrativa son los siguientes:

- a) Concentración del poder público y de la coacción: elemento esencial que consiste en la facultad de dictar disposiciones ejecutivas y de hacerlas ejecutar de oficio, atribución que supone la concentración de la fuerza pública.
- b) Concentración del nombramiento de funcionarios y empleados: el poder central absorbe íntegramente esta facultad, designándolos directamente y reservándose el derecho de revocar los nombramientos según las necesidades del servicio.
- c) Concentración del poder de decisión y la competencia técnica este elemento presupone una diferencia entre la decisión, la preparación y la ejecución de los asuntos, lograndose reunir en un organismo, todas las actividades, en virtud de la técnica de la división del trabajo.

3.1.3. Ventajas de la Centralización.

- a) Permite el desarrollo de un criterio uniforme.
- b) Posibilita una conducción administrativa única, que evita la existencia de diferentes políticas de Estado y la dispersión de la autoridad.
- c) Existe la posibilidad de un mayor control de los recursos.

⁵ Ley No. 290. Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, Arto. 4, da conceptos sobre las diferentes organizaciones administrativas.



3.1.4. Desventajas de la Centralización.

- a) Una excesiva centralización, incide en la eficiencia y agilidad de los asuntos.
- b) Una excesiva centralización, puede ocasionar un alejamiento de la instancia central, respecto a la problemática de una circunscripción determinada.

Desde esta perspectiva se plantean los siguientes argumentos en contra de la centralización:

- Impide sentimientos de solidaridad entre individuos, suprime los cuerpos de intermediación, aísla al individuo frente al poder del Estado y promueve la descomposición del tejido social local.
- Privilegia la unidad y la uniformidad, con lo cual se niega la diversidad local. En consecuencia, los individuos se refugian en la pasividad y el inmovilismo.
- Establece un lazo de dominación en la relación Estado/individuo que promueve condiciones para la corrupción.

3.2. Desconcentración.

3.2.1. Concepto.

No existe una línea de frontera entre las dos formas de organización administrativa que han adoptado los órganos contemporáneos. La centralización y su contraria, la descentralización, no son sistemas perfectamente delineados con caracteres peculiares y principios bien definidos que no permitan formas intermedias que presenten caracteres atribuidos a una u otra.

Por lo tanto, se encuentran organismos que forman parte del Gobierno Central, pero que no están sujetos a todos los poderes o facultades que implica el régimen centralizado, así como, tampoco poseen las características propias del órgano descentralizado. Por ello, la desconcentración es una variante del régimen centralizado y admite, como tal, gradaciones que la aproximan a la centralización



cuando es mínima o, por el contrario, a la descentralización cuando es mayor. Todo depende de la suma de poderes que se le confieran al órgano de que se trate.

DESCONCENTRAR simplemente consiste en otorgar a ciertos entes del Gobierno Central un número de facultades que aligeren o desconcentren las actividades de dicho Poder Central, con vistas a introducir mayor eficiencia en la Administración Pública⁶.

En conclusión ¿Qué es Desconcentración?

La Desconcentración es un proceso mediante el cual se autoriza a funcionarios de los gobiernos locales u otros entes inferiores a actuar en nombre del Gobierno Central, y también implica una manera de disgregar el poder y la competencia en los subordinados, para despachar asuntos, gozando de cierta autonomía técnica y funcional. Dicho proceso no significa un traspaso efectivo de poder, conservando el Gobierno Central toda Jurisdicción, puesto que a los órganos desconcentrados no se les reconoce una personalidad jurídica, ni un patrimonio propio.

3.2.2. Características de los Órganos Desconcentrados.

- a) Estos órganos forman parte de la centralización administrativa, es decir conforman una modalidad ubicada dentro de la centralización.
- b) Mantienen una relación jerárquica de menor grado con algún órgano centralizado o sea que el Poder Central conserva amplias facultades de mando decisión vigilancia y competencia.
- c) Poseen cierta libertad para su actuación técnica, lo que constituye la verdadera justificación de la desconcentración, pero carecen de autonomía económica.
- d) Cuentan con cierta competencia limitada a una materia o territorio.
- e) La desconcentración opera de órgano a órgano.

⁶ Martínez Báez, Roberto. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Trillas. 2da. Edición. Pág. 216.



3.2.3. Ventajas de la Desconcentración.

- a) Ha sido considerada como la primera etapa de la descentralización, dado que ya implica cierto grado de autonomía en lo que concierne a la libertad de acción en asuntos técnicos o políticos.
- b) El actuar de los órganos desconcentrados es más ágil. Para el administrado significa una comodidad, debido a que evita desplazamiento.
- c) Permite un mejor conocimiento de la realidad social a la que han de ser aplicadas las normas jurídicas.

3.2.4. La Diferencia entre la Desconcentración y la Descentralización.

Los conceptos Desconcentración y Descentralización parecieran tener una similitud. Sin embargo un análisis más detallado de los mismos nos indica que la diferencia entre ambos podemos encontrarla cuando se intenta implementar procesos que revierten los niveles de acumulación de atribuciones y poder en manos de la autoridad central.

La Desconcentración consiste en confiar poderes de decisión a algunos órganos de la administración que, a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores. Cuando se ha otorgado a un órgano personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica, pero sin desligarlo de los vínculos de jerarquía respecto a los órganos superiores de la administración Central, no habrá todavía Descentralización, aunque sí Desconcentración: seguirá formando parte de la administración central del Estado. En cambio, cuando además de las características anteriormente indicadas, existe la autonomía orgánica, se tendrá una verdadera Descentralización.

La doctrina distingue la descentralización de la desconcentración que consiste en confiar poderes de decisión a algunos órganos de la administración que, a pesar



de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores la desconcentración se opera cuando a un organismo subordinado jerárquicamente se le confieren ciertos poderes de administración para que los ejerza a título de competencia propia y sin facultades de decidir pero esa decisión no es la final no " causa estado " por cuanto es apelable a un superior jerárquico. Finalmente, en una política de Descentralización a diferencia de una de Desconcentración surge un reto de doble dimensión: Por un lado una inevitable tensión ante la necesidad de implementar una práctica eficiente y, simultáneamente, se responde a las exigencias de incrementar la participación destinada a promover un acercamiento de la administración a los ciudadanos.



CAPITULO II

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN CENTROAMÉRICA.

La Modernización y Descentralización del Estado son elementos que de forma generalizada y constante se mencionan en el discurso y en los programas políticos de las más diversas tendencias en el istmo centroamericano. Los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, han suscrito el **“Tratado de la Integración Social Centroamericana (Tratado de San Salvador)⁷”** en la estrategia regional denominada Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica, los aspectos sociales forman parte integral e inseparable del conjunto de medidas adoptadas por los países centroamericanos en los campos político, económico, cultural y ambiental.

La necesidad de establecer un marco jurídico institucional en el área social basado en la premisa de que el ser humano constituye el centro y sujeto primordial del desarrollo, con el objetivo de que garantice el mejoramiento sustantivo de la calidad de vida de los pueblos centroamericanos. Tal normativa de rango internacional la observamos en el Capítulo II “ De los Principios, Objetivos y Alcances del proceso para la Integración Social Centroamericana ” en el **Artículo 7** que textualmente indica:

En observancia y cumplimiento de los objetivos que se han establecido en el Protocolo de Tegucigalpa, los Estados Partes observarán además, los que se detallan a continuación:

- a) Alcanzar el desarrollo de la población centroamericana de manera integral y sostenible, en un marco de equidad, subsidiariedad, corresponsabilidad y autogestión, a través del fomento de la solidaridad entre sociedades, así como de la cooperación entre personas, familias, comunidades y pueblos de la región.

⁷ Tratado de la Integración Social Centroamericana (Tratado de San Salvador). 13 de diciembre de 1991. Tegucigalpa, Honduras.



- b) Lograr condiciones regionales de bienestar, justicia social y económica para los pueblos, en un régimen amplio de libertad, que asegure el desarrollo pleno de la persona y de la sociedad.
- c) Propiciar en forma armónica y equilibrada el desarrollo social sostenible de los Estados Partes y de la Región en su conjunto, sustentado en la superación de la pobreza, la participación social y la protección del ambiente.
- d) Estimular la descentralización y desconcentración económica y administrativa, en el diseño y aplicación de las políticas sociales...

Ello ha cobrado mayor notoriedad en los últimos trece años, por lo que podríamos suponer que las estructuras gubernamentales y administrativas (dado el consenso político logrado), ya están organizadas y funcionando de forma descentralizada. No obstante, la práctica de los gobiernos centroamericanos nos presenta un panorama que todavía queda muy distante de la retórica política.

En la Región es todavía observable una falta de interés y voluntad política por la Modernización y Descentralización de los Estados Centrales. Si bien se han obtenido algunos logros moderados, como veremos en las experiencias de los seis países centroamericanos; existen todavía muchas barreras que impiden la implementación de un verdadero proceso de Descentralización.

La falta de voluntad por transferir funciones, recursos y poder de decisión a órganos inferiores de gobierno, lo que está estrechamente vinculado con la tradición centralista del ejercicio del poder y la resistencia a redistribuirlo; la falta de un programa eficaz Nacional que considere la Modernización y Descentralización como Política de Estado que trascienda los Períodos de los Gobiernos de turno; y la falta de un Marco Jurídico adecuado que establezca las reglas claras del proceso, son algunas de esas barreras que deberán superarse para avanzar con paso firme hacia la Descentralización en la región.



La Descentralización es el complemento lógico de un sistema democrático en vías de fortalecimiento y desarrollo. Consiste en trasladar, de manera progresiva y regulada, competencias administrativas, económicas, políticas y sociales, a ámbitos locales o subnacionales de gobierno, de manera más horizontal que vertical, dada su naturaleza democrática, se manifiesta dentro del marco de gestión de un Estado que desarrolla la legitimación necesaria para propiciar el equilibrio de las fuerzas sociales y políticas de cada Nación.

En la perspectiva de desarrollo local cabe mencionar que en nuestra región nuevamente se trastocan temáticas puestas en desuso luego del proceso independentista de nuestros países de la corona Española, quienes propugnaban por una Federación Centroamericana y descentralizada, Estados del antiguo virreinato, la historia y la lucha férrea de los pueblos deja como resultados el triunfo de aquellos que defendían la idea de un estado unitario-centralizado y bajo un modelo de régimen presidencialista adoptado hasta nuestra época. Desde entonces se han aplicado diversas variaciones de este modelo que gobierna desde un asiento urbano sobre periferias rurales, como consecuencia de esto podemos observar el ensanchamiento de la enorme brecha entre ricos y pobres que ha caracterizado a Latinoamérica, de manera que el empobrecimiento fue siempre una variable dependiente de la exclusión política. En las actuales circunstancias, este es el reto más importante que enfrenta el desarrollo local en nuestra región como es cerrar esa brecha política lo cual traería como consecuencias el mejoramiento de la calidad de vida de las localidades y por ende de los ciudadanos.

Centroamérica es una región extraordinariamente diversa en naturaleza y en culturas, con grandes contrastes, desigualdades económicas y sociales y con enormes desafíos para su modernización y democratización integral. La región esta compuesta por seis países que son: Costa Rica, Panamá, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, estos han impulsado una serie de políticas publicas y sociales desde sus gobiernos en la promoción de una integración regional como la gran nación centroamericana, implementando un modo de organización administrativa de los estados que permita mayor factibilidad para alcanzar dicho propósito, mediante la descentralización administrativa como medio de desarrollo



local la cual en cierta medida ha sido alcanzada en cada uno de estos países dicho análisis lo abordaremos a continuación.

1. PANAMÁ:

En el Estado de Panamá conforme el marco constitucional y legal vigente, el Organismo Ejecutivo promoverá, en primer lugar, la transferencia de funciones, recursos y toma de decisiones hacia los gobiernos municipales, conservando el gobierno central las funciones normativas y reguladoras; seguirá siendo responsable de la gestión estratégica de la política de desarrollo, la reforma y modernización de la administración pública, el establecimiento de normas de calidad para la prestación de servicios públicos y la supervisión de su cumplimiento⁸.

El proceso de descentralización se materializará en sus primeros resultados en términos de la modernización de los niveles nacional y municipal de administración de gobierno, por la vía de una descentralización tecnocrática-administrativa. Se notará el impacto en la democratización del Estado y de la sociedad, a través de redistribución del poder y nuevas relaciones intergubernamentales entre la Administración nacional y las municipales, mediante una concertada gestión descentralizada del territorio, en donde la participación ciudadana es consustancial, y determinante.

Es importante considerar las particularidades de políticas económicas de Panamá, dada la existencia de un sector dinámico, internacionalizado y altamente rentable, ofrece múltiples y muy atractivas oportunidades al resto de la sociedad. La existencia de este dinámico sector moderno, en especial las oportunidades de comercio económico internacional del Canal de Panamá, plantea también un conjunto extraordinario de oportunidades para integrar al desarrollo a segmentos crecientes de la población nacional.

El fundamento de la política social se sustenta en la promoción del desarrollo humano sostenible, y por tanto incidir en la reducción de la pobreza, la integración de los grupos excluidos del desarrollo y una distribución más equitativa de la

⁸ Constitución Política de la República de Panamá. Artos. 1 y 2.



riqueza. Los lineamientos de la política social en Panamá se sustentan en la reducción de la pobreza de dos años porcentuales por año, cuestión en la que el ámbito municipal se convierte en el marco idóneo para la definición de las estrategias que den respuesta a los problemas del desempleo.

La micro, pequeña y mediana empresa se convierten en sujetos activos del proceso de dinamización del sector productivo para fomentar la comercialización de aquellos productos resultantes de los mercados locales.

En la tradición jurídica de Panamá, el desarrollo local ha sido una cuestión que ha quedado reflejada de forma implícita en la legislación del país. Esta circunstancia, se ha reflejado en la Constitución Política y en las reformas que le han precedido en la materia, la cuestión de la participación popular, la representación de las comunidades a través de las juntas comunales, y la institución de los representantes de corregimientos.

En el ámbito municipios, las elecciones de los alcaldes a través de las elecciones universales, confirman que especialmente, la dimensión política de desarrollo local ha sido ampliamente considerada en este proceso político jurídico.

El actual proceso de descentralización del estado en el que está inmerso el país ofrece la oportunidad de acercar los lineamientos jurídicos necesarios para facilitar la participación en el proceso de decisión a la comunidad. Esta circunstancia requiere un marco normativo para la restauración de las instancias de descentralización.

Las reformas constitucionales emprendidas en Panamá a partir del 2004⁹, se puede apreciar la incidencia de estas reformas en las leyes ordinarias, con objeto de profundizar en un mayor protagonismo del nivel municipal. Las Reformas Constitucionales en Panamá en las que se regulan las reformas de descentralización de la administración local se materializan en el acto Legislativo N° 1 del 27 de julio de 2004.

⁹ Ibidem. Arto. 5.



1.1. Estructura Territorial Básica del País.

La Constitución Política de la Nación Panameña dispone que es un Estado soberano e independiente, cuya denominación es “República de Panamá”. Su gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo. El Estado ejerce el poder público a través de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La novedad del régimen local en Panamá, con relación a los demás países centroamericanos, es la figura del **CORREGIMIENTO**, que es la estructura territorial más pequeña del Estado; mientras en el resto de países es el municipio, una instancia de nivel intermedio entre la provincia (o el departamento) y entidades locales territoriales similares al corregimiento.

El hecho de que los corregimientos tienen la potestad política de elegir un representante ante el gobierno municipal le da mayor representación política-electoral a los territorios.

La división política-administrativa Panameña está constituida por nueve (9) Provincias, que son la instancia territorial intermedia entre el Estado y el Distrito o municipio, conformados por setenta y cinco (75), pues las Provincias se dividen en Distritos, y los Distritos en quinientos noventa y tres (593) Corregimientos.

“El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito, cada municipio está dividido en corregimientos”. Por lo tanto el **Distrito es la unidad territorial del municipio**. De esa cuenta, la unidad territorial más pequeña del Estado es el Corregimiento, el cual está debidamente regulado por la Constitución Política y es una instancia de descentralización política fundamental en el Gobierno local. En consecuencia, Panamá tiene tres entidades locales territoriales generales: **la Provincia, el Municipio y los Corregimientos**.

Las Provincias tienen como órgano de gestión a la **Gobernación Provincial**, presidida por un **Gobernador**, y como órgano de representación al **Concejo Provincial**. Los Municipios tienen como órgano de gestión a la **Alcaldía municipal** y como órgano de representación al **Concejo Municipal**. Los Corregimientos tienen



como órganos de gestión a las **Juntas de Corregimiento** y como órganos de representación a los Representantes electos popularmente.

Cada Distrito debe tener como mínimos cinco representantes de Corregimiento. A continuación se describen estos ámbitos de gobierno y administración.

LA PROVINCIA:

El régimen provincial de Panamá es muy diferente al régimen similar (provincial o departamental) de los otros países centroamericanos. En cada provincia existe un Gobernador de libre nombramiento y remoción del Órgano Ejecutivo, quien será representante de éste en su circunscripción. Esto es igual a los otros países. Lo que hace la diferencia es la naturaleza de la representación y la toma de decisiones en el Consejo Provincial. En las nueve provincias que integran la Republica, funciona un Consejo Provincial, integrado por todos los Representantes de Corregimientos de la respectiva Provincia y los demás miembros que la Ley determine.

Lo relevante es que solamente los Representantes de Corregimiento tienen derecho a voz y voto. Los otros participantes designados conforme a la Ley, el Gobernador y los Alcaldes, no tienen derecho a voto, solo a voz.

Cada Consejo Provincial elige su Presidente y su Junta Directiva, dentro de los respectivos Representantes de Corregimientos y dicta su reglamento interno. Las funciones del Consejo Provincial consisten, (según Art. 252 Cn).

- 1) Actuar como órgano de consulta del Gobernador de la Provincia, de las autoridades provinciales y de las autoridades nacionales en general;
- 2) Requerir informes de los funcionarios nacionales, provinciales y municipales en relación con asuntos concernientes a la Provincia. Para estos efectos, los funcionarios provinciales y municipales están obligados, cuando los Consejos Provinciales así lo soliciten, a comparecer personalmente ante éstos a rendir



informes verbales. Los funcionarios nacionales pueden rendir sus informes por escrito;

- 3) Preparar cada año, para la consideración del Órgano Ejecutivo, el plan de obras públicas, de inversiones y de servicios de la Provincia y fiscalizar su ejecución;
- 4) Supervisar la marcha de los servicios públicos que se presten en su respectiva Provincia;
- 5) Recomendar a la Asamblea Legislativa los cambios que estime convenientes en las divisiones políticas de la Provincia.

El Consejo Provincial tiene mas poder que los concejos municipales, sus funciones están mejor delimitadas y definidas y tienen mayor trascendencia e incidencia en el desarrollo provincial y municipal.

EL MUNICIPIO:

El Municipio tiene claramente delimitado el órgano de Gobierno y el órgano de Administración en cada Municipio o Distrito habrá una corporación que se denominará Concejo Municipal, integrada por todos los Representantes de Corregimientos que hayan sido elegidos dentro del Distrito (Art. 234).

Las elecciones municipales se realizan el mismo día de las elecciones nacionales de Legisladores, Presidente y Vicepresidente de la Republica.

El alcalde tiene una función netamente administrativa. En cada Distrito habrá un Alcalde, Jefe de la Administración Municipal, y dos suplentes, elegidos por votación popular directa por un período de cinco años (Art. 238). En este mismo articulo la Constitución establecía anteriormente que: La Ley podrá, sin embargo, disponer que en todos los Distritos o en uno o más de ellos, los Alcaldes y sus suplentes sean de libre nombramiento y remoción del Órgano Ejecutivo; sin embargo, las reformas a la Constitución del año 1983 hicieron posible que a partir



del año 1984 los alcaldes sean electos por voto popular. La fortaleza del gobierno local reside en los representantes electos por los corregimientos del Distrito.

GOBIERNO COMARCAL INDÍGENA:

En Panamá existe una instancia territorial de Gobierno Local bajo la modalidad de Comarca Indígena, la cual es producto del reconocimiento del Estado y de la demanda histórica del pueblo indígena Kuna, ubicado en San Blas, territorio al este de Panamá, colindante con Colombia.

El 19 de febrero de 1953 se organiza la comarca de San Blas, estableciendo su propia autoridad política y su forma de gobierno, denominado **Kuna Yala**. La Constitución Política reconoce la Comarca de San Blas; estableciendo que dicha comarca indígena tendrá dos legisladores en el Parlamento Nacional, uno por cada circuito electoral de los dos que cuenta (Art. 141Cn); este hecho es de especial trascendencia en el reconocimiento del pueblo Kuna por parte del Estado.

En la actualidad el pueblo Kuna esta regido por su propia autoridad y su carta fundamental, que es la “Carta Orgánica de San Blas”. En ella se establece que la máxima autoridad política es el Congreso de la Cultura Kuna.

El reconocimiento de la Comarca de San Blas es algo original y exclusivo en la delimitación territorial de comunidades étnicas y en el otorgamiento de autonomía por parte del Estado. Dicha comunidad goza de un nivel alto y propio de autogobierno debido a que cuenta con su propia “Constitución local” (la Carta Orgánica de San Blas).

Con el poder central esta comunidad tiene una relación de poder; *asimismo goza de una administración descentralizada de sus recursos naturales y de un espacio de autonomía relativa en sus asuntos económicos y sociales.*

1.2. Modelo Político-Institucional Municipal.



La República de Panamá cuenta con autonomía local de tipo político; ésta es producto del sistema de elección democrática de los concejales municipales, desde el territorio de cada Corregimiento. Cada Corregimiento elige a su Representante y su suplente por votación popular directa, por un período de cinco años. Los Representantes de Corregimientos podrán ser reelegidos indefinidamente.

La elección de los Concejales tomando en cuenta la representación territorial del Corregimiento es una modalidad descentralizada para elegir al gobierno del municipio, el sistema electoral es similar a otros países, la ***diferencia consiste*** en que tiene una unidad territorial más pequeña, desde la cual se organiza la competencia política y se aplica un sistema de representación proporcional, por el número de votos. Los concejales electos se constituyen en la autoridad política máxima del municipio ejerciendo el gobierno municipal, contando con la figura de un Alcalde electo popularmente desde 1984. A diferencia de la **autonomía política** que le otorga alta legitimidad al gobierno local, la **autonomía administrativa y financiera** de los municipios es débil.

El Corregimiento surgió como expresión de la democracia participativa y la democracia representativa, simultáneamente. Este diseño institucional surgió de la propia sociedad civil local, con el apoyo del social-cristianismo de la Iglesia Católica, como resultado de la búsqueda de soluciones a sus problemas económicos, sociales y políticos.

A partir del 11 de Octubre de 1972 los ciudadanos de las comunidades organizadas territorialmente en Corregimientos eligen por voto popular un determinado número de concejales, los cuales pasan a formar parte del Concejo municipal.

A partir de esa experiencia se constituyó en el ámbito nacional la Asamblea de Representantes de todos los Corregimientos de Panamá, la cual llegó a Convertirse en el Órgano Legislativo del Estado durante el régimen político de Omar Torrijos, siendo esta experiencia única en su género en América Latina.



Asimismo, un legado institucional de esa institucionalidad es el Consejo Provincial cuya máxima autoridad es la Asamblea de los Corregimientos de la Provincia.

Jurídicamente el modelo político de los gobiernos locales panameños descansa en la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, modificada por los actos reformativos de 1978 y por la Reforma Constitucional de 1983. Y específicamente en la Ley 106 del 8 de octubre de 1973, sobre el Régimen Municipal¹⁰. Esta última ha sido modificada varias veces pero sin atacar la problemática de fondo concerniente a la debilidad financiera y administrativa del municipio dentro de la estructura del poder del Estado.

Según la Constitución, el Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito. La Organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local (Art. 229 Cn).

En esta definición se observa un contrasentido, sobre todo al especificar el carácter esencialmente administrativo del gobierno local.

La autonomía municipal, aunque políticamente es fuerte, adolece de gran debilidad en cuanto a recursos y competencias frente a las instituciones del aparato central del Estado y a la autoridad provincial. Las competencias municipales son frágiles y ambiguas y se carece de una política de descentralización fiscal, que permita niveles mínimos de autonomía financiera.

Todos estos factores inciden en acentuar las desigualdades entre los territorios municipales, y en el mantenimiento de los bajos niveles del desarrollo local y la extensión de la pobreza de ingreso.

Entre la provincia y el Corregimiento el municipio queda debilitado en su papel de gestor del desarrollo y de prestador de servicios públicos, pero no por razones políticas, sino por la carencia de autonomía financiera y administrativa. Su

¹⁰ Ley sobre Régimen Municipal de Panamá. Ley 106 del 8 de octubre de 1973.



fortalecimiento integral y sostenible sería determinante para impulsar un verdadero desarrollo local democrático y a la vez fortalecer las Provincias desde sus bases municipales, dado de que el aspecto político de la descentralización está bastante avanzado, Panamá cuenta con una alta potencialidad para profundizar la autonomía local.

La existencia de las Juntas Comunales, en cada Corregimiento habrá una Junta Comunal que promoverá el desarrollo de la colectividad y velará por la solución de sus problemas. Las Juntas Comunales podrán ejercer funciones de conciliación voluntaria y otras que la Ley señale.

La Junta Comunal estará compuesta por el Representante de Corregimiento, quien la presidirá, y cinco ciudadanos residentes del Corregimiento escogidos en la forma que determina la Ley.

La naturaleza de la representación y el papel de los Representantes de Corregimiento en los Consejos de las Provincias (los Consejos Provinciales), también contribuyen a la Gobernabilidad Local, esta se ve un poco debilitada, no por el sistema electoral municipal, ni por la institucionalidad pública local, sino por la gran escasez de recursos económicos para los municipios y por los conflictos que pueden presentarse entre Alcaldes y Representantes de los Corregimientos.

El país ha experimentado importantes adelantos en la consolidación de su democracia, podemos hablar entonces de Gobernabilidad democrática en aras del desarrollo humano. No obstante, se detectan debilidades institucionales y algunas prácticas políticas que afectan negativamente la credibilidad de las instituciones democráticas, especialmente en los partidos políticos, el Poder Judicial y el Poder Legislativo.

1.3. Competencias y Funciones del Gobierno Local.



La Constitución de Panamá establece que los Municipios tienen la función de promover el desarrollo de la comunidad, y la realización del bienestar social; para lo cual colaborarán con el Gobierno Nacional.

A pesar de la falta de delegación precisa de competencias se establece por la Constitución que “El Estado complementará la gestión municipal, cuando ésta sea insuficiente, en casos de epidemia, grave alteración del orden público u otros motivos de interés general (Art. 233 Cn). En los mandatos constitucionales se percibe la idea de la subordinación del municipio hacia el Estado y la debilidad de la autonomía municipal.

La Ley 106 del 8 de octubre de 1973, sobre el Régimen Municipal define competencias específicas de las municipalidades, la mayoría de tipo administrativo relacionadas con la prestación de servicios básicos.

No existe una delimitación de competencias propias o competencias concurrentes con otras instancias del Gobierno Central. En la práctica la falta de competencias propias y de recursos hace depender a los municipios de obras y servicios prestados por otras instituciones del Estado en el territorio.

El Municipio Panameño tiene algunas potestades tributarias que la Constitución le otorga para agenciarse de ingresos propios por medio de impuestos. La Ley establece excepciones para que determinados impuestos sean municipales. Partiendo de esa base, la ley establecerá con la debida separación las rentas y gastos nacionales y los municipales (artículo 242Cn). Están definidas nueve fuentes principales de ingreso municipal y los Municipios podrán crear empresas municipales cien por ciento públicas o mixtas para la explotación de bienes o servicios. Asimismo el Estado no podrá conceder exenciones de derechos, tasas o impuestos municipales; esta es potestad de los Municipios los cuales sólo podrán hacerlo mediante acuerdo municipal; mientras que en materia de préstamos, los Municipios podrán contratarlos previa autorización del Órgano Ejecutivo.



En la Constitución Política Panameña, en virtud del acto legislativo del 27 de julio del año 2004, han sido objeto de reforma los siguientes Artículos:

Art.230: Donde entre otras funciones, se le atribuyen al municipio, la promoción de la participación ciudadana. Se establece el “...proceso de descentralización de la competencia y función que el Estado panameño promoverá y realizará en base a principios de autonomía, subsidiariedad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades”.

Art.238: Se mantiene la norma en los Distritos, de que los Alcaldes, Jefes de la administración Municipal, sean Electos por votación popular directa para un período de cinco años.

Art.239: Funciones de fiscalización de la Administración Municipal, por parte del Consejo Municipal.

Los artículos anteriormente citados fundamentan la reforma en materia de descentralización, a partir de las reformas constitucionales propuestas por el contemporáneo ejecutivo. En este sentido cobran relevancia el **principio de subsidiariedad** en el que los niveles de administración más cercanos al ciudadano abordan las competencias sobre todo en la prestación de servicios, y procesos de participación.

Las reformas en materia jurídica se enmarcan en un proceso de interacción junto a las políticas que se desarrollan, y por tanto se convierten en instrumentos para la consecución de la descentralización municipal.

2. COSTA RICA:

El territorio de la República Costarricense se compone de 81 municipios (denominados Cantones). Es definida Constitucionalmente como una República democrática, libre e independiente. El Gobierno de la República, es popular,



representativo, alternativo y responsable (artículo 9 Cn). Lo más novedoso y extraordinario para caracterizar a la democracia costarricense es el Artículo 12 de la Constitución el cual establece que se proscribe el Ejército como institución permanente. Esta naturaleza civilista del Estado se desarrolla coherentemente en el Artículo 50 Cn.¹¹:

“El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza”.

El Estado costarricense es un Estado de Bienestar, con poder Centralizado, pero descentralizado funcionalmente (no territorialmente ni políticamente) para el desempeño de las competencias administrativas y la prestación de los servicios públicos. En ningún momento de su historia política el Estado o la sociedad costarricense se plantearon la descentralización territorial y política del poder público, como una cuestión prioritaria.

El país actualmente enfrenta el reto de mantener la cohesión social, frenar el incremento de las desigualdades sociales y de las diferencias de ingresos. Uno de los factores que han contribuido a este incremento de desigualdad es una elevada tasa de inflación de alrededor del diez por ciento mantenida durante la última década. Como consecuencia existe una falta de recursos públicos para la inversión, entre otros sectores en infraestructuras, así como para mantener el nivel de servicios básicos como la educación o la salud.

Durante las dos últimas décadas de cambios profundos en la economía mundial, y en medio de considerables turbulencias regionales, Costa Rica ha seguido con éxito una estrategia nacional de desarrollo humano equitativo basado en una economía abierta, diversificada y relativamente estable, que ha crecido un promedio de 4.3 % en la última década, aunque recientemente este ritmo ha comenzado a aminorarse.

¹¹ Constitución Política de la República de Costa Rica. Artos. 9 y 50.



En una época de creciente privatización de las funciones del Estado en todo el mundo, el país ha mantenido una política de acceso universal a los servicios públicos de salud, educación y vivienda, canalizando cerca de un 20 % de su PIB para este fin. Ha optado también por mantener los monopolios estatales de electricidad y telecomunicaciones, entre otros, lo que le permitió orientar el gasto en estos servicios con un criterio de desarrollo socioeconómico y no meramente lucrativo. El resultado de este estilo de desarrollo particular de Costa Rica es que los índices de desarrollo humano del país son los más altos de la región centroamericana y se encuentran entre los tres mejores de América Latina.

Sin embargo, en la actualidad, el sistema de monopolios le resta eficiencia económica a largo plazo y reduce la capacidad de estos sectores para avanzar en la competitividad, en el marco de un mundo globalizado.

En esta perspectiva, el impulso de la descentralización viene desde el gobierno central. Entre las razones que motivan al desarrollo de este tipo de descentralización se mencionan las siguientes: dificultades de las instituciones del gobierno central para dar respuesta a las demandas sociales, limitaciones fiscales, entre otras.

Este tipo de descentralización ha estado muy influenciado por las estrategias de Reforma del Estado impulsadas a partir de los años ochentas. A través de la implementación de cinco tareas fundamentales con el objeto de alcanzar un desarrollo sostenido las cuales son: establecimiento de un ordenamiento jurídico básico; mantenimiento de un entorno de políticas no distorcionantes, incluida la estabilidad macroeconómica; inversión en servicios básicos e infraestructura; protección de los grupos vulnerables; y defensa del medio ambiente.

Tales se llevarían a efecto incrementando la capacidad institucional del Estado, la descentralización desempeña un papel de gran relevancia, por “el interés de mitigar las arbitrariedades tradicionales del Estado Centralista y populista, mejorando la gestión y la provisión de los bienes y servicios públicos”.



Sustancialmente se plantean reformas estratégicas, desde una perspectiva política, como las siguientes: elecciones municipales independientes de las elecciones del Presidente y los Diputados; elección de un Alcalde como la cabeza del Municipio, en sustitución del Ejecutivo Municipal quién actualmente ejerce la administración del Ayuntamiento bajo designación del Concejo Municipal; elección de los Regidores en forma individual en sustitución del método actual de papeleta colectiva.

2.1. Estructura Territorial Básica del País.

La división territorial administrativa del país, de manera general en virtud de la Constitución Política, Título XII correspondiente al Régimen Municipal, en el Artículo 168 de la Constitución Política dispone:

“Para los efectos de la Administración Pública el territorio nacional se divide en provincias; éstas en cantones y los cantones en distritos. La ley podrá establecer distribuciones especiales.

La Asamblea Legislativa podrá decretar, observando los trámites de reforma parcial a esta Constitución, la creación de nuevas provincias, siempre que el proyecto respectivo fuera aprobado de previo en un plebiscito que la Asamblea ordenará celebrar en la provincia o provincias que soporten la desmembración.

La creación de nuevos cantones requiere ser aprobada por la Asamblea Legislativa mediante votación no menor de los dos tercios de sus miembros.

Entre el Régimen Municipal y la división territorial administrativa es directa. En este entender es de considerable importancia conocer un glosario acorde con la legislación costarricense que nos permitirá observar mejor dicha distribución administrativa:

- **Municipio:** conjunto de vecinos residentes en un mismo cantón, quienes promueven y administran sus propios intereses por medio del gobierno municipal.



- **Municipalidad:** persona jurídica pública, autónoma, con patrimonio propio y capacidad jurídica plena para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines.
- **Cantón:** jurisdicción territorial de la municipalidad. Cada cantón supone una municipalidad, es decir, al crearse un cantón debe instalarse la correspondiente municipalidad.

El país está cantonalizado, es decir dividido en cantones, los que a su vez constituyen el territorio del gobierno municipal, de modo que existe un ligamen directo en que uno deriva del otro.

- **El Distrito:** que tiene rango constitucional, conforma el último eslabón de la división territorial administrativa. Es un órgano territorial de la municipalidad, una subdivisión del cantón, de manera que, a su vez, los cantones están distritalizados.

El Gobierno de Costa Rica está organizado en tres dimensiones, nacional, provincial y municipal. El enlace entre lo local y lo nacional es la provincia. Teóricamente, cada división territorial administrativa: Provincia, Cantón y Distrito, debe contar con sus respectivos representantes y órganos. No obstante, en cuanto a la Provincia, ésta ha dejado de tener importancia desde el punto de vista administrativo.

La mayor relevancia que conservan las provincias es en relación a lo electoral, puesto que la Provincia es la unidad territorial válida para las listas de diputados a la Asamblea Legislativa.

“En síntesis: la Provincia no sólo no es ente legal, sino que tampoco es comunidad que tenga influencia importante en la vida pública, administrativa o política, de la población de su territorio, la cual, por ello mismo, tampoco puede llamarse una comunidad provincial. La Provincia en Costa Rica es meramente límite territorial de un reparto administrativo.” (EEO).



En Costa Rica el cantón es la única forma importante de división territorial del país para efectos administrativos. La población cabecera del cantón es la sede del Gobierno Municipal. Para los distritos, la Constitución Política dispuso la existencia del síndico para su representación ante el Concejo Municipal, con voz pero sin voto (artículo 172 de la Constitución Política).

Con la influencia de corrientes Descentralizadoras y participación ciudadana, el actual Código Municipal determina que los miembros de Concejos de Distritos sean electos popularmente a partir de diciembre del año 2002.

Existen también ocho Concejos Municipales de Distrito, con aspiración manifiesta de convertirse en cantones, son órganos con independencia administrativa que se crean dentro de un mismo cantón, con la anuencia de la correspondiente municipalidad, a fin de atender con mejor propiedad intereses específicos, pero territorialmente no constituyen un desmembramiento del respectivo cantón.

2.2. Modelo Político-Institucional Municipal¹².

Para entender los alcances de la autonomía municipal en Costa Rica es necesario subrayar la diferencia entre las instituciones autónomas y las municipalidades.

Las Autónomas: son instituciones que forman parte de la delegación funcional de competencias del Gobierno central hacia entes descentralizados, contando estos con una ley orgánica propia, el desempeño de una competencia específica, presupuesto propio y, por lo general, con jurisdicción en todo el territorio del Estado. Sus autoridades son nombradas por el órgano ejecutivo en la mayoría de casos; son reconocidas con gran legitimidad por los ciudadanos y disponen de gran poder dentro del Estado.

¹² Ibidem



El Estado costarricense le ha dado una gran prioridad en materia competencial a las mencionadas instituciones autónomas, a partir de la propia Constitución Política.

Un título especial y un capítulo único se refieren a las Instituciones Autónomas, las cuales abarcan un amplísimo espectro de competencias y servicios del Estado, con jurisdicción en todo el territorio nacional. En el Artículo 189 Cn se establece cuales son instituciones autónomas:

- a) Los Bancos del Estado;
- b) Las instituciones aseguradoras del Estado;
- c) Las que esta Constitución establece, y los nuevos organismos que creare la Asamblea Legislativa por votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros ”.

Estas instituciones, según el Artículo 188 Cn, gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión.

Mientras que las Municipalidades son **Instituciones Descentralizadas** Territorialmente, con autonomía política, teóricamente, pero la misma es muy débil no solamente por su naturaleza como instituciones políticas de elección popular, sino por su baja legitimidad ante la ciudadanía y el escaso poder frente a las instituciones autónomas. Las municipalidades no han gozado de autonomía financiera ni de autonomía de gestión de su presupuesto, ni de autonomía política frente al gran peso que tienen las instituciones autónomas del Estado dirigidas por la tecnocracia reclutada en las elites políticas.

Hay dos restricciones a la autonomía de las municipalidades, explícitas en la Constitución de Costa Rica. La primera en el Artículo 173 Cn. que establece que “Los acuerdos municipales podrán ser:



- a) Objetados por el funcionario que indique la ley, en forma de veto razonado;
- b) Recurridos por cualquier interesado. En ambos casos, si la Municipalidad no revoca o reforma el acuerdo objetado, o recurrido, los antecedentes pasarán al Tribunal dependiente del Poder Judicial que indique la ley para que resuelva definitivamente”. La otra limitación se refiere a la autonomía presupuestaria la cual esta contenida en el Artículo 175 Cn.: Las Municipalidades dictarán sus presupuestos ordinarios o extraordinarios, los cuales necesitarán, para entrar en vigencia, la aprobación de la Contraloría General...”

Las reformas que procuran fortalecer la autonomía municipal en Costa Rica, son las más recientes de la región centroamericana y todavía no se han hecho efectivas. En materia financiera la reforma constitucional data del año 2001 (Reforma Constitucional 8106 de 3 de junio del 2001).

La misma establece que “En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente”.

Esa misma reforma se refiere al tema de las competencias municipales, estableciendo que “La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados”, tales reformas no se han llevado a efecto.

Lo más sensible es la falta de asignación de recursos fiscales a las municipalidades, a pesar de la norma referida.

La figura del alcalde municipal es totalmente nueva dentro del sistema político, está poco desarrollada en la legislación y es muy débil como autoridad del municipio y del Estado. Aun existen secuelas de lo que fue la figura del Ejecutivo



Municipal, un funcionario-gerente que era nombrado por los regidores para las tareas administrativas de la municipalidad.

Denomínese Alcalde Municipal al funcionario ejecutivo indicado en el Artículo 169, indica el Código Municipal vigente, reformado en 1998, con lo cual lo sigue considerando un ejecutivo de la administración, aun cuando desde el 1 de diciembre del año 2002 es una autoridad electa.

El alcalde no tiene voto en el Concejo Municipal, ni preside este órgano colegiado, esta tarea es encomendada al Presidente Municipal, quien para este cargo debe ser regidor, y ser electo con el voto de sus compañeros regidores. Desde el año 2002, el alcalde es electo en elecciones separadas de las elecciones nacionales, el primer domingo del mes de diciembre, por un periodo de cuatro años, durante las elecciones generales. En cambio los concejales (regidores) son electos en las elecciones generales, en el mes de febrero. Todo esto genera una institucionalidad poco consistente sobre la institucionalidad pública municipal en Costa Rica.

2.3. Competencias y Funciones del Gobierno Local.

El Código Municipal establece que “El gobierno municipal estará compuesto por un cuerpo deliberativo denominado Concejo e integrado por los Regidores que determine la ley, además, por un alcalde y su respectivo suplente, todos de elección popular”, (Art. 12). Analizadas desde el punto de vista de La Constitución Política, las competencias de los municipios costarricenses son las más débiles de la región centroamericana.

Esta misma debilidad se refleja en el marco de competencias municipales que establece el Código Municipal vigente desde 1998. Dentro de las atribuciones sustantivas del Concejo Municipal están las siguientes (Art. 13): **a)** Fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio, conforme al programa de gobierno inscrito por el alcalde municipal para el período por el cual fue elegido. **b)** Acordar los presupuestos y aprobar las contribuciones, tasas y precios que cobre por los servicios municipales, así como proponer los proyectos de tributos municipales a la



Asamblea Legislativa (...) **i)** Proponer a la Asamblea Legislativa los proyectos de ley necesarios para el desarrollo municipal, a fin de que los acoja, presente y tramite.

Asimismo, evacuar las consultas legislativas sobre proyectos en trámite. **j)** Acordar la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos de conformidad con el reglamento que se elaborará con el asesoramiento del Tribunal Supremo de Elecciones (...) **k)** Aprobar el Plan de desarrollo municipal y el Plan operativo anual, que el Alcalde Municipal elabore con base en su programa gobierno. Estos planes constituyen la base del proceso presupuestario de las municipalidades. De las atribuciones anteriores los gobiernos municipales desempeñan efectivamente las mencionadas en los **incisos b), y k).**

Otras competencias desempeñadas por las municipalidades son: colección de desechos sólidos, limpieza de calles, administración de parques y lugares de recreación, administración de cementerios; administración de mercados públicos; otorgamiento de licencias para actividades comerciales, de industria y otros servicios; en algunos casos la administración de actividades de transporte.

Todas las otras competencias que se realizan en los municipios corresponden a los Ministerios y a las instituciones descentralizadas (autónomas) especializadas en una competencia específica.

3. HONDURAS:

Honduras es un Estado de Derecho, soberano, constituido como Republica libre, democrática, e independiente, Artículo 1 Cn¹³. El municipio Hondureño emerge de una configuración tradicionalista-colonial con la Ley de Municipalidades y del Régimen Político de 1927. Esta Ley surgió como producto de las reformas administrativas que gradualmente fueron introducidas en diferentes instancias del Estado a partir de inicio de siglo XX.

¹³ Constitución Política de la República de Honduras. Arto. 1.



La antigua Ley de Municipalidades configuraba al Municipio con características acentuadamente rurales con ese bucolismo aproximado a los esquemas feudales. Las regulaciones de Policía acondicionadas también a la época en cuanto a la conservación del orden público, la seguridad, el bienestar de las personas, el respeto a la propiedad y la corrección de las costumbres, constituían el eje más importante de trabajo municipal. A esto agregaríamos las atribuciones de manejo de registros civiles, de pago de maestros y gastos en las escuelas de educación primaria y las de prestación de servicios públicos.

Dicha Ley fue objeto de reformas hasta en el año 1990, durante este periodo se observan diferentes regímenes autoritarios de dictadores civiles, jefes de estado militares y democracias llamadas civico-militares, desarrollándose en gobiernos civiles-democráticos.

1927 – 1933 Gobiernos civiles de base democrática

1933 – 1956 Dictadura civil y gobiernos no democráticos

1957 – 1963 Gobierno democrático

1964 – 1982 Gobiernos militares no democráticos

1983 – 1990 Gobiernos democráticos

Durante los periodos de gobiernos dictatoriales se suspendieron las elecciones de autoridades locales, los funcionarios municipales eran nombrados por el Gobierno Central. Todo esto explica claramente el proceso de deterioro de la autonomía municipal a causa del control ejercido por el Gobierno Central y por la reducción de funciones municipales, las cuales quedaron incorporadas en organismos pertenecientes al esquema Centralista.

La descentralización y el fortalecimiento podemos observarla como un producto político, aunque la descentralización se manifiesta como parte de los procesos administrativos, en la forma y ubicación de la toma de decisiones, en la forma en que realizan los procesos de planificación y de configuración de planes operativos, la decisión de llevar a cabo estas transformaciones administrativas es objetivamente el resultado de una conjugación o concierto de voluntades políticas.



Aunque se reconocen las virtudes de la descentralización, al volver más eficiente la acción del Estado y promover la satisfacción democrática en la sociedad, su avance siempre está condicionado a las conveniencias e intereses políticos. Las ortodoxas concepciones teóricas de construir estados centralistas-autoritarios históricamente solo han aportado saldos de rotundos fracasos económicos, de atraso tecnológico y de un deterioro del bienestar común y de irrespeto a los derechos básicos de las personas y la sociedad.

El argumento político de quienes optan por un Estado Centralista en detrimento de la descentralización, es que divide y fragmenta la Administración Pública lo cual no ha logrado objetivamente demostrar su validez. Por otra parte el argumento de mayor solidez para justificar la descentralización radica en el hecho de que los países con mayor nivel de desarrollo presentan coincidentemente mayores niveles de descentralización política y administrativa.

3.1. Estructura Territorial Básica del País.

La estructura política y administrativa del Estado se basa en la división departamental y municipal. El territorio nacional se divide en 18 Departamentos, la creación y límites de los Departamentos son decretados por el Congreso Nacional, la cabecera será la sede del Gobierno Departamental, la cual constituye el Nivel de Gobierno Intermedio, el Gobernador Departamental es el representante del Ejecutivo en el Departamento, el cual es nombrado por el mismo poder Estatal.

La Ley de municipalidades promulgada en el año 1990, vigente a partir del 1 de enero del año 1991, establece la organización y funcionamiento de las municipalidades y los requisitos para ser funcionario o empleado municipal.

En virtud de dicha Ley, se puede observar una definición de Municipio, conformados por 298 municipios: es una población o asociación de personas residentes en un término municipal, gobernada por una municipalidad que ejerce y extiende su autoridad en su territorio, por un periodo de cuatro años y es la



estructura básica territorial del Estado y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos.

En este Nivel Local de gobierno, los cuales son autónomos, ejercen una función administrativa y declarativa las Corporaciones Municipales, electas por el pueblo de forma directa, máxima autoridad en el territorio municipal, por el mismo periodo de tiempo que el Alcalde, quien presidirá todas las Asambleas, reuniones y demás actos que realice la corporación.

3.2. Modelo Político-Institucional Municipal.

La autonomía Municipal se basa en los postulados siguientes:

- a) La libre elección de sus autoridades mediante sufragio directo y secreto, de conformidad con la Ley;
- b) La libre administración y las decisiones propias dentro de la ley, los intereses generales de la Nación y sus programas de desarrollo;
- c) La facultad para recaudar sus propios recursos e invertirlos en beneficio del Municipio, con atención especial en la preservación del medio ambiente;
- d) La elaboración, aprobación, ejecución y administración de su presupuesto;
- e) La planificación, organización y administración de los servicios públicos municipales;
- f) La facultad para crear su propia estructura administrativa y forma de funcionamiento, de acuerdo con la realidad y necesidades municipales; y,
- g) Las demás que en el ejercicio de sus atribuciones les correspondan por ley a las municipalidades.

La Corporación Municipal ejerce el Gobierno del Municipio, es el órgano deliberativo de la Municipalidad, electa por el pueblo y máxima autoridad dentro del término municipal. En el ejercicio de sus funciones privativas y siempre que no contraríen las leyes, las Corporaciones Municipales serán independientes de los Poderes del Estado, responderán ante los tribunales de justicia por los abusos que



cometan individual o colectivamente, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa.

El Alcalde Municipal es la máxima autoridad ejecutiva dentro del término municipal y sancionará los acuerdos, ordenanzas y resoluciones emitidos por la Corporación Municipal, convirtiéndolas en normas de obligatorio cumplimiento para los habitantes y demás autoridades. La constitución política le otorga mayor importancia a las instituciones descentralizadas que a los municipios debilitando la descentralización territorial y política del Estado la cual solamente puede ser efectiva mediante la aplicación del principio de subsidiariedad y la autonomía municipal.

Esto se puede constatar mejor comparando los recursos fiscales destinados a las instituciones descentralizadas con los que se destinan a los municipios por parte del gobierno nacional.

La amplia gama de necesidades de la población y la existencia de un sector privado pequeño, poco agresivo y adverso al riesgo, dieron lugar a que el sector público asumiera un sin número de funciones, desde las tradicionalmente aceptadas como seguridad ciudadana, defensa nacional, protección social de grupos en vulnerabilidad e impartir justicia, hasta las más debatidas como provisión de servicios básicos, comercialización de productos y asumir riesgos en actividades productivas en apoyo al sector empresarial.

Al mismo tiempo, las funciones y procesos de decisión y administración se centralizaron, debilitando las instancias locales. En este proceso de formación y crecimiento, el sector público se sobredimensionó y se volvió poco eficiente con escasa claridad en la efectividad de acciones y rendición de cuentas. Coadyuva a esta situación la falta de continuidad de las políticas y el escaso aprovechamiento del capital humano disponible, ya que gran parte de los empleados públicos rota cada cuatro años, cuando una nueva administración se instala como gobierno. La baja eficiencia de las instituciones públicas imputa un alto costo a la sociedad, causado



por un desperdicio de recursos y muchas veces por establecer trabas que impiden un mayor crecimiento económico.

Ante un aparato estatal sobredimensionado, con baja efectividad y eficiencia y escasa participación ciudadana en los procesos de decisión, se ha iniciado la redefinición de funciones y adecuación de tamaño del sector público.

La solución a este problema no es fácil ni de corto plazo, ya que requiere de un cambio de cultura para hacer las cosas. Se ha impulsando un Programa de Reforma de la Administración Pública (PRAP), que busca producir, en el corto y mediano plazo, mejoras palpables en la eficiencia de las operaciones del Estado a través de programas de:

Privatización y concesionamiento de los servicios públicos, especialmente telecomunicaciones, energía y aeropuertos, reformas administrativas, especialmente en los sectores de educación y salud, y en programas para niños-as, adolescentes, mujeres y reformas de la gestión pública, incluyendo la racionalización del empleo, la mejor administración de recursos, y la adopción de un Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI).

El proceso de modernización del sector público contempla una mayor participación de las municipalidades en el financiamiento y operación de proyectos sociales municipales, bajo el marco de la Ley de Municipalidades. Sin embargo, el proceso de descentralización ha sido lento, debido en gran medida a que muchas municipalidades aún no han desarrollado las capacidades técnicas para asumir las tareas que realizan las instituciones del Estado. La mayoría de las municipalidades necesitan de un fortalecimiento institucional antes de asumir nuevas responsabilidades.

La descentralización debe continuar, pero las municipalidades, igual como el Gobierno Central, deben ser monitoreadas en cuanto a la eficiencia del gasto de sus recursos. El programa de descentralización municipal contempla la transferencia del 5% del presupuesto de ingresos tributarios del Estado para las municipalidades. Esta



transferencia no se ha podido hacer integralmente de forma directa, debido a presiones fiscales. Sin embargo, paralelo a la parte de la transferencia que se hace efectiva, el gobierno ha llevado a las municipalidades proyectos de educación, salud, agua y saneamiento que son ejecutados principalmente por el FHIS, lo cual es otra forma de transferir recursos hacia las municipalidades.

En materia de descentralización, también se ha avanzado en acciones específicos, tales como el mecanismo de “Cabildos Abiertos” del FHIS y el PROHECO, ambos con amplia participación comunitaria en sus áreas respectivas.

3.3. Competencias y Funciones del Gobierno Local.

En Honduras la Constitución Política le otorga gran cantidad de competencias al Gobierno Central, reforzando el Centralismo en el Presidente de la Republica, en los Ministerios y en las instituciones descentralizadas las cuales gozan de independencia funcional y administrativa.

Los municipios, en cambio, tienen una definición limitada en la constitución, lo que incide posteriormente en la ambigüedad de sus competencias y en el limitado papel que les corresponde en la gestión de los asuntos del Estado. Las municipalidades tienen atribuciones sobre una serie de materias, pero la ley no define cuales son las competencias propias o exclusivas y las competencias concurrentes con otros ámbitos del Gobierno. Se deduce que entre las competencias propias sobresalen las siguientes:

La elaboración y ejecución de planes de desarrollo del municipio; el control y regulación del desarrollo urbano, uso y administración de las tierras municipales; el ornato, aseo e higiene municipal; la construcción de redes de distribución de agua potable, alcantarillado para aguas negras y alcantarillado pluvial, así como su mantenimiento y administración; construcción y administración de cementerios, mercados, rastros y procesadoras de carnes, municipales; control y regulación de espectáculos y de establecimientos de diversión pública, incluyendo restaurantes, bares, clubes nocturnos, expendios de aguardiente y similares; mantenimiento,



limpieza y control sobre las vías públicas urbanas, aceras, parques y playas que incluyen su ordenamiento, ocupación, señalamiento vial urbano, terminales de transporte urbano e Interurbano.

En lo concerniente a los municipios y las municipalidades en la Constitución Política no queda definido un marco de competencias propias que hagan factible la descentralización territorial del Estado. El municipio es una extensión del poder central con competencias tradicionales y carentes de un marco de apoyo de descentralización fiscal que haga viable el principio de subsidiariedad, el cual se debe implementar como un criterio o punto de referencia para tales atribuciones.

En este sentido se hace necesario definir y establecer las competencias de las municipalidades con el objeto de que entre estas y las demás entidades gubernamentales y no gubernamentales exista una mejor ínter actuación y se elimine así la presente confusión institucional.

Finalmente podríamos decir que el Objetivo General del Estado Hondureño es apoyar el proceso de descentralización y transferencia de competencias a la administración local. Esto se conseguirá concretamente:

- a) Impulsar la elaboración del marco legislativo institucional que permitirá la transferencia de poderes a los municipios y complementando el proceso de ejecución con la detección y resolución de los posibles problemas prácticos.
- b) Apoyar la modernización de la administración pública gracias a una simplificación de los trámites administrativos y rutinas entre la administración central y la local.
- c) Fortalecer la capacidad institucional de los municipios a la hora de garantizar la calidad de los servicios municipales y, en particular, de la gestión de los mismos.
- d) Fomentar la participación de los municipios en el proceso de toma de decisiones del Gobierno central en temas de interés para las comunidades locales.



- e) Facilitar el intercambio de experiencias y la creación de redes de información entre los municipios.

En este sector, se apoyara programa como:

Apoyo a la gestión descentralizada de los servicios urbanos. Estos objetivos solo se podrán alcanzar si el Gobierno Central sigue una política de descentralización basada en la legislación vigente, sobre todo la Ley de Municipalidades. Esto implica mejorar la coordinación entre el nivel central y el municipal, apoyar la transferencia hacia el nivel municipal.

Los municipios también deberán demostrar un compromiso a la hora de asumir responsabilidades de prestación de servicios municipales-comunales de calidad y mejorarlos, a este fin, deberán trabajar en conjunto con los representantes locales de la sociedad civil y empresas privadas.

4. *EL SALVADOR:*

El Estado de el Salvador es soberano, la cual reside en el pueblo, este se encargara de asegurar a los habitantes de la República, gozar de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social. Hay representación proporcional de los partidos políticos en el Gobierno Local, la fuerza gremial de las municipalidades ha crecido bastante y se expresa en una sólida capacidad de propuestas ante el Gobierno Nacional¹⁴.

Es la democracia más joven de Centroamérica y la que ha logrado consolidar un pluralismo político fuerte con gran presencia de la izquierda política, aspecto que se refleja en el rejuvenecimiento de la democracia local, en un proceso más consistente y más orgánico de fortalecimiento de la autonomía municipal hacia el largo plazo.

¹⁴ Constitución Política de la República de El Salvador.



Se percibe entre los Actores de Desarrollo Local en este Estado, Gobierno Central y Local, Sectores Populares, Sector Empresarial, Cooperación Internacional, Organizaciones No Gubernamentales, un concepto generalizado sobre desarrollo local entendido como:

Descubrir o construir el factor estratégico local, que vincule lo local con lo regional, nacional e internacional, potenciando, por un lado, las acciones de los agentes de cambio y, el otro, en forma simultánea, garantizando la conservación de medio ambiente, el crecimiento económico sostenible, la incorporación de los más pobres a la vida productiva y la distribución equitativa que mejore sus condiciones de vida. Todo esto dentro de los marcos institucionales, normativos y regulatorios que permitan certidumbre y estabilidad.

Las relaciones entre estos actores estratégicos deben potenciar la formación de redes sociales, la ampliación de nexos institucionales y la participación más activa de los empresarios y movimientos sociales en la estructura y mecanismos, públicos y privados, del desarrollo local.

Por ende consideramos que al existir mayores niveles de organización y desarrollo institucional permitirían a la sociedad estar más capacitada y alcanzar mejores niveles de cohesión social para articular y concretar sus intereses y sostenibilidad.

4.1. Estructura Territorial Básica del País¹⁵.

La organización político-administrativa del estado divide el territorio nacional en el nivel intermedio por 14 Departamentos, la autoridad en esta instancia es ejercida por el gobernador propietario quien tendrá su respectivo suplente, nombrado por el Órgano ejecutivo. Además, para el Gobierno Local, a nivel local, el territorio nacional se divide en 262 municipios, cuya autoridad representativa ejecutiva es ejercida por el Alcalde elegido mediante sufragio directo por un periodo

¹⁵ FUNDE Y FUSAI. Compilación de materiales sobre Desarrollo Local en El Salvador. Volumen 1. Pág. 40.



de tres años con derecho a reelección. El Gobierno Municipal será ejercido por un Concejo Municipal. La estructura del consejo constituye la autoridad máxima del Municipio este cumple funciones de órgano deliberante y normativo.

Son electos por consulta popular que se celebra cada tres años también con derecho a reelección, la elección se decide por mayoría simple. No existe la representación proporcional de las reformas al sistema electoral que se propugna desde hace varios años; es la representación proporcional de los Concejos Municipales.

El Concejo lo integra un Alcalde, un Síndico y el número de Regidores o Concejales que establece la ley según la población de los municipios. El Concejo es presidido por el Alcalde Municipal, quien de acuerdo con la ley tiene dos papeles principales 1) una función política en tanto es el titular del gobierno; y 2) una función administrativa expidiendo las resoluciones adoptadas por el concejo. Para la marcha del gobierno municipal, el Concejo realizará sesiones ordinarias y extraordinarias.

Para la distribución del trabajo interno y la coordinación y control de los asuntos públicos, los Concejos Municipales se organizan en Comisiones de Trabajo. Será el Alcalde el que en virtud del Artículo 42 del Código Municipal, vigente se presentará al Concejo en pleno los informes de las Comisiones, esto indica la necesidad de implementar la práctica de Comisiones de Trabajo, como instrumento interno de coordinación y control. El Art. 53, inciso 2, señala que corresponde los que fueron designados los regidores el integrar y desempeñar las comisiones para los que fueron designados.

4.2. Modelo Político-Institucional Municipal.

El Artículo 202 de la Constitución de El Salvador establece que los municipios se regirán por un Código Municipal. El Código Municipal, es la Ley que sienta los principios generales para la organización, funcionamiento y ejercicio de las facultades autónomas que les corresponde a los municipios (Arto. 10 C.M)



El Art. 2 del Código Municipal establece una definición de Municipio, la cual muestra un avance en la concepción de lo municipal, en tanto que por vez primera se establece la autonomía del municipio, entendida como la facultad del municipio para darse sus propios Gobiernos elegidos directamente por la población y además para gobernar en las materias de su competencia un aspecto novedoso es que introduce la participación ciudadana en la conducción de la sociedad local,

Los Municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y se regirán por un Código Municipal, que sentará los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas. (Art. 203 Cn).

Los Municipios estarán obligados a colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional, pero no hay normas específicas que establezcan de que manera se institucionalizan estas relaciones.

La Autonomía del Municipio comprende:

- a) Crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de obras determinadas dentro de los límites que una ley general establezca.
- b) Decretar su Presupuesto de Ingresos y Egresos;
- c) Gestionar libremente en las materias de su competencia;
- d) Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de sus dependencias;
- e) Decretar las ordenanzas y reglamentos locales;
- f) Elaborar sus tarifas de impuestos y las reformas a las mismas, para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa.

En este sentido lo que hace autónomo al municipio son las facultades legislativas, por las cuales podemos entender la capacidad de crear normas jurídicas y ejecutivas, mientras que las facultades ejecutivas son las relativas al gobierno y la administración que tienen sus autoridades.



En aras de esta Autonomía Municipal y tomando como referencia el Art. 4 C.M, establece una serie de competencias a los municipios. Para el cumplimiento de estas 28 competencias establecidas en el Código Municipal, hay dos problemas:

- a) Muchas de esas actividades requieren de coordinación con otras dependencias del estado.
- b) Se plantea un problema para la autonomía, cuando en un mismo campo de acción intervienen el gobierno central y las municipalidades.

Los planes de desarrollo local deberán ser aprobados por el Concejo Municipal respectivo; y las Instituciones del Estado deberán colaborar con la Municipalidad en el desarrollo de los mismos (Artículo 206). Para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los municipios, se creará un fondo para el desarrollo económico y social de los mismos.

5. *GUATEMALA:*

La demanda por la descentralización es anterior a la Constitución Política de la República vigente; los constituyentes al aprobarla, establecieron los lineamientos del proceso de descentralización. Es necesario puntualizar su origen constitucional para comprender su diseño y correlato reciente, las leyes denominadas de descentralización, desarrollo social y participación ciudadana y los contenidos de la presente política, así como para poner en evidencia la base legal existente para agilizar y profundizar el proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo.

El actual proceso de descentralización se inicia en Guatemala con la promulgación de la Constitución Política de 1985, referido precisamente en los Artículos siguientes:

Artículo 224: la administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán ser



constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.

Artículo 225: para la organización y coordinación de la administración pública, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural coordinado por el Presidente de la República e integrado en la forma que la ley establezca.

Artículo 227: el gobierno de los departamentos estará a cargo de un gobernador nombrado por el Presidente de la República.

Artículo 288: en cada departamento habrá un Consejo Departamental que presidirá el gobernador; estará integrado por los alcaldes de todos los municipios y representantes de los sectores públicos y privados organizados, con el fin de promover el desarrollo del departamento.

Artículo 229: los consejos regionales y departamentales deberán recibir el apoyo financiero necesario para su funcionamiento del gobierno central.

Artículo 230: el Registro General de la Propiedad deberá ser organizado a efecto de que en cada departamento o región se establezca su propio registro de la propiedad y el respectivo catastro fiscal.

Artículo 231: la ciudad de Guatemala como capital de la República y su área de influencia urbana, constituirá la región metropolitana, integrándose en la misma el Consejo Regional de Desarrollo respectivo.

Según lo establecido en la Constitución, se dictan entre 1986 y 1990 dos leyes importantes para el proceso de descentralización:

- ✚ Ley Preliminar de Regionalización, Decreto No.70-86.
- ✚ Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 52-87.



Según el Decreto No. 114-97 del Ejecutivo Nacional, le corresponde a Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia ejercer la dirección ejecutiva del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y del Sistema de Consejos Regionales y Departamentales.

La firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera dio lugar al impulso de este proceso, con relación a los servicios de salud, ordenamiento territorial, aspectos socioeconómicos y situación agraria, así como estableció la regionalizar servicios de salud, educación y cultura de los pueblos indígenas asegurando la participación de estos en el diseño e implementación.

Le dio un renovado impulso y contenido al proceso de descentralización a tal punto de promover en la sociedad, los partidos políticos y la academia, un esfuerzo que permitió contar con un marco normativo de la organización y gestión de las instancias subnacionales de gobierno, que al mismo tiempo establece condiciones para una nueva relación de los gobiernos municipales y el Organismo Ejecutivo, y entre estos y la ciudadanía, en aras de la democratización del Estado y de la sociedad.

La Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo se sustenta en el gran movimiento social, político y jurídico por medio del cual se emitieron las leyes de descentralización, proceso que retoma con responsabilidad el actual Gobierno de la República. La formulación y ejecución de una Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo, inscrita en el marco de la Ley General de Descentralización, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el nuevo Código Municipal, son acciones tomadas con gran responsabilidad.

Algunos de los instrumentos jurídicos aplicados en este proceso son normas ordinarias y reglamentarias como la ley General de Descentralización y su reglamento, el Código Municipal, la ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento y la Ley de Desarrollo Social; y en plano coadyuvante, la Ley del Organismo Ejecutivo, la ley Preliminar de Regionalización, la ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal, entre otras.



Cabe mencionar que el marco jurídico determina que los municipios son los destinatarios por excelencia, de la descentralización de competencias, recursos y poder de decisión. Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural son medio principal para la participación ciudadana en la gestión pública, un papel decisivo en la promoción y seguimiento en este proceso, sin dejar de observar que en tal instancia se concretará la planificación territorial, nuevo paradigma de la planificación del desarrollo por el que Guatemala apuesta.

El marco jurídico en el que se inscribe la Política Nacional de Descentralización está orientado a generar procesos de planificación territorial participativa y descentralizada, claves para las estrategias que se implementarán para mitigar la exclusión, la pobreza y la falta de ciudadanía plena para los guatemaltecos.

Todos los planes y programas que se ejecuten en el marco de la modernización del Estado y del proceso de descentralización serán formulados tomando en cuenta el carácter multicultural de Guatemala y la riqueza de las relaciones interculturales, valorando la diversidad como una oportunidad.

5.1. ESTRUCTURA TERRITORIAL BÁSICA DEL PAÍS

La república de Guatemala está dividida en 22 Departamentos administrados cada uno por un gobernador, el cual es nombrado por el presidente de la República. La Constitución Política reconoce en su Artículo 224 a los 331 municipios como divisiones administrativas del país y a la administración descentralizada como base del desarrollo integral del país. La estructura de los gobiernos locales incluye a un Alcalde, que representa la autoridad político-administrativa y a un Concejo Municipal de carácter legislativo. El número de integrantes de este último depende del tamaño del municipio.

El marco legal de funcionamiento de los municipios guatemaltecos está fundado además en el Código Municipal, promulgado en el año 1988, que define las



competencias de las corporaciones municipales e indica que les corresponden, con exclusividad, la deliberación y decisión del gobierno y la administración del patrimonio e intereses del municipio (Artículo 39).

La administración será descentralizada y, por mandato constitucional, se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país. Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal (Art. 224Cn).

El Gobierno de los Departamentos estará a cargo de un Gobernador nombrado por el Presidente de la República, deberá reunir las mismas calidades que un ministro de Estado y gozará de las mismas inmunidades que éste, (Art. 227 Cn).

Los departamentos no cuentan con gobierno propiamente dicho, ni con recursos para su funcionamiento exclusivo, ni para la ejecución de programas de Gobierno. En cambio el municipio tiene un lugar político y administrativo y está definido como la base territorial del Estado, así lo indica igualmente el Artículo 2 del Nuevo Código Municipal.

Además del municipio existe una entidad local según el nuevo ordenamiento jurídico. Según el Artículo 4 del Código Municipal, a) El municipio; b) Las entidades locales de ámbito territorial en que el municipio se divide, tales como: aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, lotificación, parcelamiento urbano o agrario, micro-región, finca, y demás formas de ordenamiento territorial definidas localmente; c) Los distritos metropolitanos; y d) Las mancomunidades de municipios.

Estas entidades locales inferiores al municipio abarcan la gama de formas posibles en que se puede dividir territorialmente los municipios.



Lo que caracteriza a los municipios guatemaltecos es su gran diversidad: social, lingüística, geográfica, urbana-rural y estructura de organización territorial.

Dentro de los elementos del municipio se reconocen aspectos propios de la identidad cultural y territorial de los pueblos indígenas.

El Artículo 8C.M establece que integran el municipio los siguientes elementos básicos: La población, el territorio; la autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal, como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción; la comunidad organizada; la capacidad económica; el ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar; y el patrimonio del municipio.

Del Artículos 49 al 51 forman parte de un nuevo capítulo referente a las Mancomunidades de Municipios, las cuales constituyen formas de gestión pública que abarcan un territorio más amplio, y en algunos casos constituyen formas propias de organización regional del territorio. Los municipios tienen el derecho de asociarse con otros en una o varias mancomunidades. Estas tendrán personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines y se regirán por sus propios estatutos. En los órganos directivos de la mancomunidad deberán estar representados, todos los concejos municipales de los municipios que la integran. La organización de los municipios en Mancomunidades no es una norma obligatoria.

5.2. MODELO POLÍTICO-INSTITUCIONAL MUNICIPAL.

Referente a la Autonomía Municipal, el Artículo 253 Cn indica que los municipios de la República de Guatemala, son instituciones Autónomas. Entre otras funciones les corresponde:

- a) Elegir a sus propias autoridades;
- b) Obtener y disponer de sus recursos; y
- c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.



Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.

El Artículo 254 Cn el gobierno municipal será ejercido por un Concejo, el cual se integra con el alcalde los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

Un aspecto muy relevante del postulado de la autonomía es el Derecho de antejuicio de los Alcaldes municipales. En efecto, según el Artículo 258 Cn los alcaldes no podrán ser detenidos ni enjuiciados, sin que preceda declaración de autoridad judicial competente de que ha lugar a formación de causa, salvo el caso de flagrante delito.

Por otra parte se crea el Juzgado de Asuntos Municipales Art.259 Cn., para la ejecución de sus ordenanzas y el cumplimiento de sus disposiciones las municipalidades podrán crear, de conformidad con la ley, su Juzgado de Asuntos Municipales y su Cuerpo de Policía de acuerdo con sus recursos y necesidades, los que funcionarán bajo órdenes directas del alcalde.

Aun cuando los preceptos de la autonomía municipal son bastante avanzados y coherentes, la realidad política y social ha impedido su plena afirmación y consolidación. Muchas entidades del Estado violan la autonomía municipal y el Estado todavía prioriza el otorgamiento de gran cantidad de recursos a los llamados fondos sociales, los cuales funcionan con gran discrecionalidad y sus autoridades no son electas popularmente.

En algunos ámbitos Estatales como los Consejos Departamentales de desarrollo no se respeta la autonomía municipal, principalmente por las autoridades nombradas en instituciones del organismo ejecutivo o las gobernaciones departamentales.



No obstante lo anterior, en los últimos diez años la descentralización del Estado y el fortalecimiento de los gobiernos locales han ganado espacios importantes en la conciencia ciudadana y en las políticas del Estado.

El marco legal de los municipios ha variado y se ha enriquecido en el tiempo. El fundamento jurídico-político más importante se basa en el reconocimiento de su autonomía, desde la Constitución de 1945. La primera norma general que rigió a los municipios fue la Ley de Municipalidades (1946), que posteriormente se denominó Código Municipal (1958), ya dentro de un marco conservador y restrictivo de la autonomía municipal y de la participación ciudadana.

Las reformas incorporadas en el nuevo Código Municipal contribuyen sustantivamente a revalorizar el municipio, la municipalidad, la autonomía local, la participación ciudadana, factores que en su conjunto contribuyen a modernizar la democracia local bajo nuevos conceptos incluyentes en lo social, lo étnico, el género y la juventud.

Finalmente podríamos decir que algunas de las municipalidades (principalmente las pequeñas) han creado una dependencia financiera hacia el Gobierno Central ya que el flujo permanente de recursos nacionales ha debilitado la capacidad propia de generación de arbitrios e impuestos municipales y ha provocado que los alcaldes eviten asumir el costo político de incrementar tasas y arbitrios; las pocas municipalidades que lo han hecho han asumido el desgaste y ataque político de dichas acciones.

5.3. Competencias y Funciones del Gobierno Local¹⁶.

La practica histórica del municipalismo guatemalteco y las reformas legales y políticas que se realizaron en el año 2002, han dado lugar a una considerable transformación de las competencias de los municipios.

¹⁶ Ibidem. Pág. 45.



Aunque la legislación no define con precisión las competencias propias y exclusivas y las que corresponden con particularidad a los órganos del Gobierno Central, o las que deben prestarse de manera concurrente, si se puede deducir una clasificación de estas competencias, las que ilustran el potencial de mayor poder que ahora tienen los Gobiernos municipales en muchas materias del Desarrollo local.

Las reformas al Código Municipal del año 2002 fortalecen el carácter autónomo del Gobierno Municipal. En ese contexto se ampliaron y fortalecieron sustantivamente las competencias propias exclusivas de las municipalidades, en una diversidad de materias, algunas de ellas propias del contexto multicultural de Guatemala, otorgándole al gobierno del municipio un nuevo papel en la gestión del desarrollo local.

Las competencias propias y exclusivas de las municipalidades siendo relevante dentro de éstas:

- a) El autogobierno, el cual implica la potestad de la organización de sus instituciones, legislación propia (ordenanzas y reglamentos); la aprobación, control de ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del municipio; el régimen de personal de la municipalidad; la creación del juzgado de asuntos municipales (individualmente o en mancomunidad de municipios); la modernización tecnológica de la municipalidad y de los servicios públicos municipales o comunitarios.
- b) Las políticas públicas municipales, planificación y finanzas municipales; destacando dentro de estas la formulación e institucionalización de las políticas públicas del municipio, la planificación del desarrollo municipal (organización de la Oficina Municipal de Planificación, artículos 95 y 96 del Código Municipal); la planificación, administración y conservación de su patrimonio económico y físico; el ordenamiento territorial y planificación territorial del municipio; la facultad de realizar alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio; la recaudación de los ingresos que por ley le corresponden y programación del gasto y la inversión de dichos recursos, con



autonomía; así como el establecimiento de las tasas por los servicios públicos municipales y de las contribuciones por mejoras de los servicios públicos.

- c) La prestación y regulación de servicios públicos municipales, tanto la prestación directa como la regulación y control. A los municipios les corresponde en general el establecimiento, planificación, reglamentación, programación, control y evaluación de los servicios públicos municipales. Pero específicamente la nueva legislación les confiere tanto competencias de prestación directa, como competencias de regulación y control.
- d) Asociacionismo municipal, tanto la integración de asociaciones de municipalidades, como de Mancomunidades, así como la integración de un distrito metropolitano.
- e) Registro civil e identidad local, competencia que incluye la administración del registro civil y de cualquier otro registro municipal o público que le corresponda de conformidad con la ley; La preservación y promoción del derecho de los vecinos y de las Comunidades a su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, idiomas, tradiciones y costumbres; el Derecho consuetudinario del municipio; el reconocimiento de la autoridad comunal local; el reconocimiento de la comunidad indígena; la delimitación territorial de la comunidad lingüística; el reconocimiento y promoción de las alcaldías indígenas; el reconocimiento de las alcaldías auxiliares o alcaldías comunitarias; y el reconocimiento y el registro de los consejos locales de desarrollo y al consejo municipal de desarrollo.
- f) Organización social y participación ciudadana, competencia que incluye la regulación de las asociaciones de vecinos; la autorización de las asociaciones de vecinos; el registro de las asociaciones civiles, consejos de desarrollo y comités del municipio; la organización de consultas a los vecinos del municipio; las consultas a las comunidades o autoridades indígenas del municipio; y la resolución de conflictos de límites jurisdiccionales entre comunidades del municipio



Las municipalidades también tienen ahora asignadas competencias de promoción del desarrollo y de servicios, entre estas las siguientes:

- a) Gestión de la educación pre-primaria y primaria, así como de los programas de alfabetización y educación bilingüe.
- b) Administrar la biblioteca pública del municipio.
- c) Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación.
- d) Gestión y administración de farmacias municipales populares.
- e) Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio.
- f) Organización y promoción de Ferias municipales.
- g) Regulación del uso, conservación y administración de tierras comunitarias del municipio.

Todo lo anterior se ve apoyado por la Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002), vigente desde el primero de julio del año 2002, la cual tiene un concepto municipalista y establece en su Artículo 7 la facultad del organismo ejecutivo para descentralizar servicios y materias en diez áreas fundamentales del desarrollo, estableciendo como prerequisite que cada competencia a ser descentralizada se acompañe de los recursos necesarios.

En su artículo 20 dicha Ley establece la necesidad de impulsar un amplio programa de capacitación y fortalecimiento institucional de las municipalidades para adaptarlas a las nuevas competencias a su cargo.

Por otra parte, el Código Municipal, en lo que respecta a las competencias municipales, se refiere explícitamente a competencias propias del municipio y a competencias por delegación del Estado.



CAPITULO III

DESCENTRALIZACION EN NICARAGUA.

1. *ENTES DESCENTRALIZADOS TERRITORIALMENTE EN NICARAGUA Y SUS COMPETENCIAS.*

Siendo el Municipio la forma de organización descentralizada por región adoptada por la legislación nicaragüense, nos vamos a referir a el en particular.

EL MUNICIPIO EN LA LEGISLACION NICARAGÜENSE.

El Municipio es definido por la propia Constitución Política, como la unidad base de la división política y administrativa del país (arto.176). La Ley que regula la materia Municipal es una Ley Especial, que de acuerdo con el arto. 177 Cn., para su aprobación y reforma, requiere de la votación favorable de la mayoría absoluta de los diputados de la Asamblea Nacional. Ello la hace ser diferente a las leyes ordinarias porque la hace resistentes a ellas¹⁷.

Asimismo la Ley de Municipio señala en su arto 1. Que el Municipio se organiza y funciona con la participación ciudadana, y que los elementos esenciales son: Territorio, Población y Gobierno. Estos 3 elementos se relacionan entre si a fin de lograr una unidad territorialmente coherente.

El tema del Municipio y de su autonomía es un tema de gran trascendencia para la vida política de los pueblos, no obstante, ha sido un tema falto de estudio y comprensión en otras épocas de nuestra historia nacional. Es un tema en fin, digno de dedicarle los mejores esfuerzos y dedicación para su estudio y análisis. En efecto, La Autonomía Municipal constituye la piedra angular sobre la que se asienta el Régimen Municipal.

Autonomía y Municipio hace referencia a un Binomio no siempre comprendido. Una Municipalidad solo puede ser tal, si goza de una verdadera

¹⁷ Constitución Política de la República de Nicaragua. 9ª Edición. Pág. 80.



autonomía y la autonomía solo se predica principalmente para las Municipalidades. Ambos términos; autonomía y municipio, tienen un origen greco latino como muchas instituciones modernas. La palabra autonomía viene del griego autos que significa propios y nomos que significa Ley. Según los griegos autonomía tienen aquellos entes que pueden otorgarse sus propias leyes, tal y como lo hacían las antiguas polis griegas. Por su parte, la palabra Municipio deriva del latín Municipium, que era una ciudad sometida a Roma, pero que aunque gozaba de los derechos de ciudad romana, se autogobernaban dándose sus propias leyes.

Roma que conquisto casi toda Europa, proyecto e implanto la institución municipal con gran fuerza en todo su territorio, incluso dicto una Lex Julia Municipali en el año 45 antes de nuestra era. Sin embargo, para la época del descubrimiento de América dicha institución se encontraba en crisis en Europa, a pesar de ello, fue trasladada e implantada en el nuevo mundo donde se fortaleció y cogió fuerza en sus inicios, para posteriormente volverse decadente al punto de ofrecerse y venderse los cargos concejiles al mejor postor, El Municipio en América solo recuperara su fuerza y legitimidad democrática a finales de la colonia y en víspera de la independencia. En efecto, con la independencia de América, el poder local se abrió paso con gran fuerza, al punto que incluso, fue común en América la polémica entre Municipios rivales que se disputaban la capitalidad de los nacientes Estados Nacionales, En Nicaragua, León y Granada han sido un claro ejemplo Esta disputa entre municipio rivales marco el destino de nuestra historia durante el siglo XIX y XX. A partir de la independencia, el municipio ha seguido su propia historia en cada país centroamericano.

Históricamente el Municipio es considerado como un origen natural, es el espíritu de sociabilidad humana y las limitaciones de las facultades individuales, las que ha impuesto la existencia de una entidad que se encargue de las necesidades vecinales.

La actual Constitución Nicaragüense entro en vigencia en el mes de enero del año 1987, pero ha sufrido reformas en los años 1995 y 2000. Según su arto. 6 Nicaragua es un estado independiente, libre, soberano, unitario e indivisible y



representativa. La nación Nicaragüense se constituye en un estado social de derecho (arto. 130.1)¹⁸.

Según el arto. 175 constitucional, el territorio nacional se divide para su administración, en Departamentos, Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y en Municipios.

Jurídicamente el Municipio es un organismo subordinado al Estado. Aunque posea un substrato social propio, una existencia histórica anterior, o al menos independiente del Estado y fines privativos, en el estado actual del Derecho Público, es imposible reconocer una existencia jurídica originaria. En primer término solo el Estado es Soberano y la soberanía es indivisible y única. Los Municipios reciben su reconocimiento del Estado, ya sea en la propia Constitución o en las Leyes Especiales u Ordinarias. Si se les reconoce un régimen descentralizado y con autonomía es por concesión expresa del Estado, quien también establece los límites. En segundo término, únicamente el Estado posee el derecho originario de mando, los Municipios reciben el derecho de mandar con potestad de coercitiva, por parte del Estado.

El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentre al lado de los poderes expresamente establecido por la Constitución; El Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

Autonomía Municipal

A partir de la constitución de 1987, el régimen municipal en Nicaragua empieza una nueva etapa en su historia, pero sobre todo, es a partir de las reformas constitucionales anteriormente señaladas y la Ley de Municipios de 1997 cuando nuestro régimen municipal se ve fortalecido: La Ley No.40 con sus reformas de 1997 constituye la número 10 que en materia municipal se ha dictado en nuestra historia como país independiente, y eso sin tomar en cuenta una Constitución Municipal para

¹⁸ Ibidem. Pág. 43.



la Mosquita en 1861, la ley creadora del Distrito Nacional de 1930 ni el Reglamento Orgánico de Municipalidades que se dictase en 1940.

Los Municipios gozan de autonomía política, administrativa y financiera¹⁹. La administración y gobierno 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. Se establece la obligatoriedad de destinar un porcentaje suficiente del priorizando a los municipios con menos capacidad de ingresos. El porcentaje y su distribución corresponden a una ley su determinación.

Este carácter tridimensional de la autonomía municipal es el siguiente: *La autonomía política* se expresa en primer lugar mediante el ejercicio del sufragio universal de los ciudadanos de su circunscripción de poder designar libremente a sus autoridades locales y en segundo lugar si se le reconoce al Municipio una potestad normativa local para regular todos aquellos asuntos que tengan que ver con su desarrollo social y económico.

La autonomía administrativa le da a las Municipalidades el derecho y la capacidad efectiva para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y en provecho de sus pobladores, los asuntos públicos que la Constitución y las leyes le señala.

La autonomía financiera es muy importante ya que no puede haber autonomía política y administrativa sin la financiera, esta consiste en la capacidad de poder decidir sobre como han de invertirse los recursos económicos. No obstante, el municipio no puede crear o suprimir por si y ante si los impuestos que necesiten para resolver o solventar los gastos públicos locales y para el cumplimiento de sus propios fines, la potestad tributaria de que gozan es derivada, esto es, si derivan de la ley, correspondiendo al municipio la aplicación y efectividad de los tributos creado por una norma general. La Constitución política en su arto. 177 estableció la

¹⁹ Ibidem. Pág. 84.



obligatoriedad del Estado para destinar un porcentaje del presupuesto general de la Republica para los Municipios, pero sin quedar un porcentaje señalado.

2. EL PROCESO DE LA DESCENTRALIZACION EN LA ACTUALIDAD.

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

“La descentralización es considerada un medio y no un fin en sí mismo, que concibe al municipio como la instancia más cercana a la población, con capacidad de administrar los recursos locales, articular la demanda social con la oferta de servicios del Estado, acercar la administración pública al ciudadano y promover la participación ciudadana en los aspectos de transparencia, eficiencia y racionalización de la gestión pública.”

La descentralización en Nicaragua ha sido y es un proceso lento y complejo debido a que la crisis de la política se expresaba tanto en la baja credibilidad y prestigios de los partidos políticos como en la poca eficacia de los gobiernos para abordar las cuestiones centrales que se detectaban como déficit. Luego de muchos años de lentos avances en la descentralización, la situación política actual representa una oportunidad histórica. El gobierno parece estar genuinamente interesado en acelerar el ritmo de la descentralización, las municipalidades están ejerciendo presión en este sentido, y ninguno de los principales partidos políticos está abiertamente en contra del proceso.

La descentralización como medio, si bien es cierto no se ha consolidado, pero ha transferido una gran cantidad de competencias y recursos a las Municipalidades. Se aprobaron las reformas a la Ley de Municipios, la Ley de Régimen Presupuestario, la Ley de Participación Ciudadana y por ultimo la aprobación de la



Ley de Transferencias Municipales en la Asamblea Nacional, la cual fue aprobada en conceso de toda la nación en junio del 2003, entre otras, que vienen a fortalecer la Autonomía Municipal. La nueva Ley establece que empezando en 2004, un 4% de los ingresos tributarios del Gobierno Central serán transferidos a las municipalidades, y que esta cifra aumentará gradualmente hasta alcanzar un 10%. El incremento previsto de las transferencias municipales podría lograr que los gobiernos locales devengan actores clave en la promoción del desarrollo local.

Sin embargo, una descentralización exitosa en beneficio de los pobres no sólo es una cuestión de transferir recursos financieros. El fortalecimiento del contexto legal e institucional, acompañado de inversiones descentralizadas con involucramiento activo de los actores locales, constituye un eficiente y efectivo camino.

Tal como se desarrolla el proceso en la actualidad, no contribuye: ni ha mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios, ni acercar a los ciudadanos a la gestión pública.

Es apremiante la necesidad de fortalecer a los gobiernos locales y avanzar con la descentralización como una contribución al proceso de democratización, ya que al consolidarse este proceso se transformaría en un instrumento clave para el **Desarrollo Económico Local**, el cual es Un proceso de desarrollo integral con orientación sostenible, que en un determinado ámbito, busca mejorar las condiciones de vida de la población, mediante el incremento del ingreso y mejores empleos. Es una estrategia para realizar la Lucha contra la Pobreza, desde una plataforma empresarial y potencialidades locales. Se sustenta en la participación activa actores públicos y privados relevantes, que intervienen en la localidad. Se implementa reconociendo las potencialidades locales, tanto de los recursos disponibles o posibles de acceso, como de los hombres y mujeres que componen la población.

Para ello los gobiernos locales deben de desarrollar sus capacidades de gestión, planificación, organización y concertación con el sector privado, es decir, las municipalidades deben jugar un rol mas activo por un lado, y el gobierno central por



el otro, debe estar dispuesto a ceder mas espacios y poder de decisión a los niveles inferiores de gobierno.

Por lo tanto en busca de un proceso de descentralización como medio para reducir la pobreza, mejorar las condiciones para el desarrollo local y en especial énfasis en el desarrollo humano de los ciudadanos en los territorios, se elaboro un documento de políticas publica “DESCENTRALIZACIÓN EN ACCIÓN”²⁰, que contiene la Estrategia Nacional de Descentralización y Desarrollo Local presentada por la Secretaria Técnica de la Presidencia a través de la Oficina de Administración Publica.

Nicaragua como muchos otros países debe tener como propósito fundamental del Estado buscar el bienestar de los ciudadanos. Este documento, Descentralización en Acción, propone para consulta ciudadana una Estrategia Nacional de Descentralización y Desarrollo Local cuyo fin es promocionar ambos y la cual fue presentada en Junio del 2006 a los principales actores políticos y sociales de nuestra nación.

La experiencia del Estado Nicaragüenses nos indica que la Reforma y Modernización ha sido implementada de manera desarticulada de los procesos de descentralización; provocando inconexión y propuestas-contrapuestas entre los tres niveles de gobierno (el central, regional y municipal), teniendo como resultado tensiones institucionales y que los escasos fiscales nacionales y de la cooperación internacional tengan poco impacto en el generación de condiciones para el desarrollo económico.

Basado en lo anterior, el Gobierno de Nicaragua preocupado por tal situación y a través de la Secretaria Técnica de Presidencia bajo la responsabilidad y direccionalidad de la Oficina de Administración Publica (OAP) ha profundizado los siguientes aspectos:

²⁰ Documento de Política Pública Descentralización en Acción. Estrategia Nacional. De Descentralización para el Desarrollo Local, SETEC.



- **Descentralizando para Resolver Problemas:**

Más específicamente esta estrategia utiliza políticas de desconcentración, de descentralización y de delegación no como fines en sí mismos, sino como medios para darle solución a los problemas más apremiantes enfrentados por los municipios y las regiones, en particular:

- a) La pobreza.
- b) Un marco competencial ambiguo a nivel de gobierno central, municipios y regiones autónomas.
- c) Poco impacto a nivel territorial de las intervenciones públicas.
- d) Ausencia de visión compartida entre los tres niveles de gobierno sobre la participación imprescindible de la iniciativa privada para el desarrollo local, la competitividad de los territorios y para mejorar las condiciones de vida y reducir la pobreza.
- e) Poca cobertura, poca calidad y alto costo en la provisión de servicios públicos nacionales y municipales.

- **Descentralizando para alcanzar el estado que anhelamos:**

Básicamente Descentralización en Acción pretende contribuir y ser parte de una Tercera Generación de Reformas, encaminadas a la construcción de Un Estado al Servicio de los Ciudadanos, un estado que este efectiva y afectivamente cerca de ellos, un Estado donde los tres niveles de gobierno, actúen en perfecta armonía en pos del bien de los ciudadanos, en particular de los más vulnerables, independientemente de donde habiten.

- **Descentralizando para Conseguir Metas Concretas de Desarrollo Sostenible:**

La estrategia persigue múltiples objetivos para el desarrollo y reducción de la pobreza, siendo los más sobresalientes los siguientes:

- a) Aumentar la cobertura y calidad de bienes y servicios públicos tanto nacionales (salud, educación, agua y saneamiento, transporte e infraestructura, medio ambiente y recursos naturales y protección social) como municipales y regionales, ofertados a los ciudadanos de los



territorios, a través del fortalecimiento de los municipios, regiones y departamentos

- b) Promover el desarrollo económico local para contribuir a la generación de empleos e ingresos, fomentando un entorno mas propicio para la iniciativa e inversión privada local y las pequeñas y medianas empresas en el municipio, regiones y departamentos.
- c) Fortalecer la gestión ambiental de los niveles de gobierno y de los entes desconcentrados para asegurar una explotación sostenible y racional de los recursos naturales.
- d) Fortalecer el sistema y recaudación fiscal de los diferentes niveles de gobierno para asegurar la sostenibilidad fiscal del todo y de las partes.

Por primera vez en la Historia de Nicaragua se presento a la ciudadanía una propuesta de descentralización y desarrollo local que:

- a) pretenda resolver problemas urgentes enfrentados por los tres niveles de gobierno.
- b) Se contribuya participativamente.
- c) Incorpora de una forma orgánica una política de descentralización, su correspondiente estrategia de implementación y su expresión programática e institucional
- d) Que este orientada a servir al ciudadano.
- e) Incorpora consideraciones para asegurarla sostenibilidad fiscal en la implementación de la estrategia
- f) Esta dirigida a reducir la pobreza generando sinergia entre la inversión publica y la inversión privada local y ;
- g) Pretende convertir la descentralización en un modo que une al país en la reducción de la pobreza y convertir a los gobiernos locales en los grandes socios del gobierno para el fomento del desarrollo humano y económico local.

El escenario municipal se caracteriza por la debilidad de los gobiernos locales, concentración de los servicios y centralización de las decisiones, bajos niveles de participación ciudadana en un marco de pobreza extrema y una aún



polarización que se antepone a los esfuerzos de desarrollo. Por su parte, las posibilidades de mayor cobertura de los servicios desconcentrados por el Estado central dependen de la distribución de recursos muy escasos y del proceso de descentralización y reforma del Estado cuyo ritmo se ajusta a la dinámica nacional, más que a los requerimientos locales. De este modo, la brecha entre lo que se necesita y lo que hace falta es grande. Esa es una dimensión macro no manejable por el Programa. Pero, brecha no quiere decir carencia de oportunidades y recursos. Existen programas y proyectos gubernamentales y no gubernamentales, como esta estrategia nacional, así como recursos locales no explotados.

La demanda de la población tiene que ver tanto con los servicios que necesitan, como con la forma en la que llegan los que hay posibilidades de alcanzar. Esa es otra dimensión; es la dimensión local por ampliar la participación democrática, tanto en los procesos cívicos, como en la gestión de los recursos disponibles. En los próximos años probablemente no se verá un cambio dramático en la disponibilidad de recursos, lo que se puede ver es un cambio en el acceso y la gestión de los existentes. En ello contribuye la Estrategia Nacional de Descentralización y Desarrollo Local.

2.1 Breve Análisis de las Leyes, Decretos y Resoluciones.

Sin obviar la importancia de la Constitución Política de la República de Nicaragua que en su arto. 176 establece que el Municipio, es la unidad base de la división política administrativa del país, haremos un breve análisis en las siguientes Leyes y Decretos: Decreto 44-94, Ley 290 y la Ley de Municipios a continuación.

🚦 Ley 290, Ley de organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo

Esta Ley establece en su **art.3**: que el Poder Ejecutivo está integrado por el Presidente y el Vicepresidente de la República, Ministerios de Estado, Entes Gubernamentales, etc., y que para el mejor cumplimiento de sus funciones puede organizarse de forma descentralizada o desconcentrada. Como parte integrante del Estado, el Poder Ejecutivo actuará armónicamente coordinado con los demás



poderes del Estado, con los Gobierno Regionales de las Regiones Autónomas y los Gobiernos Municipales. De igual manera dicha ley define los conceptos de: Centralización Administrativa, Desconcentración Administrativa, Descentralización Administrativa y Rectoría Sectorial en el marco de la Organización del Poder Ejecutivo Nicaragüense. La Ley 290 determina la existencia de 12 Ministerios de Estado y 22 Entes Descentralizados así como las funciones de cada uno de ellos.

De acuerdo al **Arto. 13**. De esta Ley, cada Ministerio en el ámbito de sus competencias es el órgano delegado del Poder Ejecutivo, para cumplir y hacer cumplir la Constitución Política y las Leyes del País.

Esta Ley es el documento principal y el punto de partida cuando pretendemos analizar el marco jurídico de la Descentralización. Si bien establece claramente qué Entes Descentralizados están bajo la Rectoría Sectorial de determinados Ministerios o de la Presidencia de la República, aparentemente deja abierta la posibilidad de los Ministerios y Entes Descentralizados de organizarse como mejor les convenga, ya sea de forma desconcentrada o descentralizada en aras del mejor cumplimiento de sus funciones. Ello a nuestro criterio, está relacionado con el logro de mejores y mayores niveles de eficiencia en la prestación de los servicios públicos a través de dichos Ministerios y Entes Autónomos.

🚩 Decreto 44-94, Marco Jurídico del Comité Ejecutivo para la Reforma de la Administración Pública (CERAP) y la Comisión Sectorial para la Descentralización (CSD).

Este Decreto que fue publicado durante el Gobierno de doña Violeta Barrios de Chamorro, fue ratificado y reformado por el Gobierno del Dr. Arnoldo Alemán en el mes de Febrero de 1998. El mismo norma la creación del **Comité Ejecutivo para la Reforma de la Administración Pública (CERAP)** que tiene como Objetivos, integrar y dar continuidad a las políticas emprendidas por el Gobierno tendientes a consolidar la estabilización económica y crear una administración pública moderna, pequeña, fuerte, eficiente y facilitadora. El Decreto en su Arto. 9 establece la creación de las siguientes Comisiones Sectoriales de Reforma:



La Comisión Sectorial para la Descentralización (CSD): con el objetivo de diseñar, proponer y promover los planes y programas que garanticen un proceso fiscal, administrativo y funcional ordenado en materia de Desconcentración y/o descentralización de actividades y servicios a los Gobiernos Municipales. Esta comisión estará presidida por el presidente del INIFOM y tendrá como miembros al Ministro de Salud, al Ministro de Educación, al Ministro de Finanzas, al Ministro de Gobernación, al Director de INAA y al Vice-ministro de la Presidencia para asuntos de Estado, o sus delegados respectivos. La Comisión Sectorial para la Reforma de las Empresas Públicas: a fin de diseñar proponer y promover los planes y programas que garanticen la adecuada reestructuración, reorganización y racionalización de las empresas y/o instituciones en las áreas de Hidrocarburos, Electricidad, Acueductos y Alcantarillados, Telecomunicaciones, Correos, Puertos, Aeropuertos y cualquier otra área de infraestructura que garantice el adecuado balance entre Entes reguladores, normativos, planificadores y empresas operativas de dichos servicios.

La Comisión Sectorial para la Reforma del Sector Financiero Estatal: para que garantice la adecuada reestructuración, racionalización y eficiencia del sector financiero estatal.

La Comisión para la Reforma del Servicio Civil y Carrera Administrativa: a fin de elaborar planes y programas que tiendan a la creación de un régimen integral de servicio civil y desarrollo de la carrera administrativa del Estado.

La Comisión para la Reforma de la Administración Financiera y Control Gubernamental: para llevar a efecto la implantación de los sistemas integrados de presupuesto, tesorería, crédito público, compra y suministros, control interno y externo y contabilidad gubernamental.

La Comisión para la Reforma Administrativa: con el fin de proponer la reestructuración administrativa y orgánica de los Ministerios e Instituciones del Gobierno Central en base a una política macro-institucional y de acuerdo a las características propias de los mismos.



La Comisión Sectorial para la Reforma de Seguridad Social y Bienestar: a fin de garantizar la adecuada reestructuración, reorganización, racionalización y eficiencia de las instituciones y/o empresas que prestan los servicios de seguridad social.

De lo analizado anteriormente del contenido de este Decreto presidencial nos permite deducir que el CERAP está encargado de las diferentes actividades de Modernización del Estado Nicaragüense y para tales fines ha creado las diferentes Comisiones Sectoriales de Reforma, entre ellas la CSD la cual según este decreto, tiene el mandato de diseñar, proponer y promover un proceso de Descentralización y Desconcentración de actividades y servicios hacia los Gobiernos Municipales.

De igual manera, en este Decreto se definen al Gobierno Central, Gobierno Municipal, la Empresa Privada y la Sociedad Civil Organizada como los principales actores del proceso de Descentralización.

Por lo tanto de lo referido a las diferentes Comisiones Sectoriales de Reforma conformadas a instancias del Decreto 44-94, observamos que el Gobierno Central posee una visión general sobre qué Descentralizar. Se sabe que se descentralizarán actividades y servicios hacia los municipios y la sociedad civil, hacia el Sector privado, en el caso de las empresas públicas, el sistema financiero estatal y la Seguridad Social y Bienestar, buscando obtener una Descentralización que contribuya a cambiar la visión nacional de desarrollo y de origen a una nueva legitimidad de las instituciones publicas.

🚩 Leyes N° 40 y 261, Reformas e Incorporaciones a la Ley de Municipios, publicada en la Gaceta, Diario Oficial, N° 155 del 17 de Agosto de 1988.

Esta Ley que regula la actividad de las municipalidades del país asigna una amplia gama de competencias a los Gobiernos Municipales en su **Artículo 7**. Entre esas competencias figuran las siguientes: Promover la Salud y la Higiene Comunal; Cumplir y hacer cumplir el funcionamiento seguro e higiénico de mercados, rastros



y lavaderos públicos; Normar el funcionamiento de los cementerios; Planificar, Normar y Controlar el uso del Suelo y el desarrollo urbano; Promover la Cultura, el Deporte y la Recreación; Prestación a la Población de los servicios básicos de agua, alcantarillado sanitario y electricidad, Desarrollar, conservar y controlar el uso racional del Medio- Ambiente y los recursos naturales; Impulsar y desarrollar el turismo local; Desarrollar el transporte y las vías de comunicación; Administrar el Registro Civil de las Personas. La mayoría de estas competencias eran ejercidas de manera centralizada por el Gobierno Nacional antes de Agosto de 1988, fecha en que se publicó la primer Ley de Municipios del País, que vino a establecer como ya vimos un amplio campo de competencias para los gobiernos Municipales. En ese sentido significa un importante avance orientado a la descentralización y al fortalecimiento de la autonomía de los municipios.

A través de ella se ha ampliado el abanico de competencias hacia los gobiernos municipales. Se ha asignado una mayor cantidad de competencias. Sin embargo, a pesar de que el **Arto. 6** de dicha Ley establece que los recursos económicos para el ejercicio de esas competencias se originarán en los ingresos propios y en aquellos que transfiera el Gobierno, ya sea mediante el traslado de impuestos o de recursos financieros; éstos son aún limitados y no permiten a las municipalidades el ejercicio pleno de todas las competencias asignadas. Si bien el Gobierno Central transfirió a las municipalidades el cobro del Impuesto de Bienes Inmuebles y del Impuesto de Rodamiento en los años 93 y 95 respectivamente, ello no ha incidido por las mismas disparidades del desarrollo económico entre los municipios nicaragüenses, en una mejoría de las capacidades de las municipalidades para ejercer las competencias asignadas por Ley.

Esta Ley No.40 y su reforma 261, una de las limitantes que presenta es que no fue reglamentada totalmente. Los artículos que están referidos a las competencias transferidas de: Prestación de los Servicios de Agua, Energía Eléctrica y Desarrollo del Turismo entre otras, y que requieren una alta dotación de recursos de todo tipo para que los municipios puedan ejercerlas de forma descentralizada, ni si quiera fueron tomadas en cuenta en el Reglamento, es decir a los municipios se les asignó una serie de competencias que no pueden ni saben como ejercerlas. Por otro lado se



han privatizado servicios como el de distribución de Energía Eléctrica, que la **Ley de Municipios en su Arto. 7 inciso 7.C**, establece como competencia municipal, cuando dice que los municipios podrán construir, dar mantenimiento y administrar las redes de abastecimiento de energía a nivel domiciliario y público en el Municipio.

✚ Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios.

Este aspecto tan importante se establece con carácter Obligatorio en la Constitución Política que al respecto dice: "La Autonomía no exime ni inhibe al poder Ejecutivo ni a los demás poderes del Estado, de sus obligaciones y responsabilidades con los municipios.

Se establece la obligatoriedad 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".

Con la aprobación e implementación de esta Ley No. 466 vigente desde el 2004 lo que se pretendió fue restablecer el equilibrio entre la asignación de recursos y las competencias a nivel municipal, le dieran un nuevo perfil al proceso de Descentralización en Nicaragua, mas adelante abordaremos más a fondo la importancia de este tema.

2.2. Descentralización Administrativa, Fiscal y Política.

En la Descentralización Administrativa.

Se considera a la descentralización administrativa como el acto mediante el cual el Gobierno Central transfiere responsabilidades, competencias y capacidades del nivel central del gobierno a unidades políticas sub-nacionales, agencias, autoridades regionales y organizaciones no gubernamentales.

En esta perspectiva, el impulso de la descentralización viene desde el gobierno central. Entre las razones que motivan al desarrollo de este tipo de



descentralización se mencionan las siguientes: dificultades de las instituciones del gobierno central para dar respuesta a las demandas sociales, limitaciones fiscales, entre otras.

Si nos referimos a la reorganización administrativa que se ha impulsado en el marco del programa de modernización del Estado Nicaragüense, mediante la cual se han trasladado mayores atribuciones y competencias a niveles inferiores de gobierno, principalmente a los Municipios, podemos decir que ha habido importantes avances. Lo anterior podemos confirmarlo con el **Arto. 7 de la nueva Ley de Municipios**, que transfiere una gran cantidad de nuevas competencias a las municipalidades nicaragüenses.

En cuanto a la mejoría en la coordinación institucional entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Municipales orientado hacia un manejo más ágil de las competencias descentralizadas, los avances no han sido significativos.

Este mismo Arto. 7 Inciso 7, indica que: “Los Gobiernos Municipales tienen entre sus competencias la prestación a la Población de los servicios básicos de agua...y electricidad. En tal sentido el Municipio podrá: Construir, dar mantenimiento y administrar los acueductos municipales y las redes de abastecimiento domiciliar. Construir, dar mantenimiento y administrar las redes de abastecimiento de energía a nivel domiciliar y público en el Municipio”. Encontramos que esta misma competencia tienen también los entes del Gobierno Central, ello muestra cierta incoherencia en el proceso de Descentralización y no propicia la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para la prestación de servicios de forma descentralizada. De igual manera no abona a la formación de una institucionalidad sólida a nivel local que tenga como objetivo elevar la eficiencia de la administración municipal y ubique al gobierno municipal como actor importante en el proceso de Descentralización.



En la Descentralización Fiscal

Si analizamos el proceso de Descentralización, desde el punto de vista de la asignación de recursos y de la producción de bienes y servicios a nivel municipal, lo que implica **la Descentralización Fiscal**, se observaba hace algunos años un claro desequilibrio fiscal. Ello se ha manifestado en la relación entre la gran cantidad de competencias asignadas a los municipios y los recursos disponibles por el gobierno municipal para ejercerlas. Sin embargo, a través de la aprobación de la Ley de Transferencia Presupuestaria a las Municipalidades alcanzando un sorprendente 10 % en el año 2006 es de esperar que ese desequilibrio manifestado tanto en la brecha fiscal horizontal, como en la brecha vertical se reduzca.

Por lo tanto con Descentralización Fiscal, se persigue el objetivo de hacer más eficiente la asignación de recursos y la producción de bienes y servicios locales, junto con el mejoramiento de la distribución del ingreso y el logro de un manejo estable de las variables macroeconómicas.

En la Descentralización Política.

La Descentralización es una cesión de poder que se da al interior del Estado, en el cual el gobierno transfiere capacidad y poder de decisión a otros niveles intermedios y de base, como los gobiernos regionales autónomos y municipales, es decir, es un proceso eminentemente político, lo que significa vincular a los ciudadanos a las decisiones públicas colectivas y crear condiciones para que sean cumplidas.

En esta perspectiva el propósito principal de los gobiernos locales es actuar como vocero de los intereses de la comunidad dentro del sistema político. También se destaca la participación de la sociedad tanto en la formulación de políticas públicas locales, como en el control y la fiscalización de la gestión de los gobiernos locales.



La descentralización promueve las iniciativas convergentes entre los individuos y los grupos gracias a que fomenta mecanismos que facilitan la discusión de ideas. Tocqueville argumentaba que “los municipios con poder real desarrollan espacios para interesar a los ciudadanos en lo público, lo cual conlleva una verdadera pedagogía de la democracia “. De acuerdo con este autor, acercar el poder a los ciudadanos permite que el poder público sea más eficaz.

En este aspecto el gobierno local comparte con el gobierno central el suministro de servicios, para lo cual los distintos niveles de gobierno tienen contribuciones complementarias para el beneficio social en general. Es así que el modelo está fuertemente influido por **el principio de subsidiariedad**, bajo el cual la capacidad para la toma de decisión de las unidades territoriales inferiores debería agotarse antes de que los niveles superiores se vean implicados.

A continuación se describen las características más importantes que Andrew Nickson le confiere al gobierno local bajo la perspectiva política²¹:

- a) **Competencia municipal:** Las entidades locales cuentan con autonomía para seleccionar los servicios a proveer en su localidad, así como poder discrecional para definir tasas, tarifas e impuestos que se pueden aplicar en su localidad.
- b) **Mecanismos de transferencias financieras:** En el modelo los gobiernos locales suelen compartir los ingresos fiscales con el gobierno central y otros gobiernos locales como “socios en un sistema conjunto de gobierno en vez de mantener una relación de conflicto en la cual el gobierno central tiene mayor poder”
- c) **Monitoreo Nacional:** En este modelo la rendición de cuentas del gobierno local es hacia sus ciudadanos, especialmente en lo que respecta a su papel político de representar los intereses de la comunidad. Por tal razón, en el modelo se incorporan una gran variedad de mecanismos de consulta

²¹ Nickson Andrew. El Gobierno Local en América Latina. Ensayo presentado en el Instituto Federal Municipal (IFAM). Buenos Aires, Argentina. 2000.



ciudadana tales como el referéndum y el plesbicio. El papel de la Contraloría General de la Nación se ve reducido a velar por la legalidad de los ingresos y el gasto municipal.

- d) **Sistema electoral:** En el modelo se utiliza el sistema de elección directa de las autoridades locales. La figura del Ejecutivo Municipal juega un papel muy importante debido a que debe servir de “intermediario” entre una red de instituciones, públicas y privadas, para la satisfacción de las necesidades locales. También debe demostrar mucha habilidad para conseguir fondos de inversión para su comunidad.
- e) **Participación en las elecciones:** Debido a que en este modelo los gobiernos locales tienen un ámbito de competencia amplio que va más allá de la provisión de servicios locales, la participación ciudadana en las elecciones municipales tiende a ser alta.
- f) **Tamaño medio de la población de los municipios:** Debido a que es fundamental desarrollar identificación ciudadana hacia las comunidades locales, el tamaño promedio de los municipios tiende a ser pequeño en términos demográficos.

En Nicaragua, como ya hemos señalado, no existe una voluntad política clara de transferir o traspasar poder a órganos inferiores de Gobierno. Tampoco existe voluntad para abrir espacios a la amplia participación ciudadana en el proceso de Descentralización, teóricamente existe participación ciudadana pero todavía es muy limitada. A nuestro criterio, la Descentralización no incluye entre sus ejes centrales la participación ciudadana, y no responde a una política de Estado, que trascienda los períodos de los respectivos Gobiernos de turno. No se observa, que la Descentralización como proceso que propicia la participación ciudadana, sea demandada por la sociedad civil organizada, como actor principal del proceso. Ello se contradice con el objetivo de acercar la administración a la Población de los Municipios, Barrios y Comunidades. En el proceso está todavía pendiente la apertura de espacios reales de participación y concertación que den la posibilidad a



la sociedad civil de ser parte del diseño, ejecución y seguimiento de las decisiones sobre estrategias concertadas para la Descentralización.

En la Descentralización Territorial.

En este campo, desde 1988 con la aprobación y publicación de la primera Ley de Municipios se han realizado importantes avances. En los últimos 17 años, se ha venido produciendo aunque sea de manera parcial, un replanteamiento de la Descentralización Territorial con el objetivo de atribuir paulatinamente a los municipios importancia en el proceso.

El Municipio es la principal forma de organización territorial del Estado nicaragüense, y tiene una relación cercana con la sociedad civil. La Descentralización Territorial ha avanzado al transferir a las comunidades locales competencias específicas en el campo administrativo, así como la capacidad para elegir sus propias autoridades. Ello se dio con mayor diaphanía en las primeras elecciones municipales separadas realizadas en Noviembre del año 2000.

De igual manera, la Descentralización Territorial se orienta hacia el logro del desarrollo económico-social a nivel local. Más de 50 Municipios, a través de metodologías participativas han elaborado sus planes de desarrollo.

Además, el proceso de Descentralización que rectorea la Comisión Sectorial de Descentralización, considera únicamente dos niveles: **El Nivel Central, y el Nivel Municipal**, naturalmente, tiene su fundamento en algunos avances logrados en materia de Descentralización territorial.

Sin embargo, dadas las deficiencias presentadas por el proceso; mismas que están estrechamente vinculadas con los grandes desequilibrios existentes entre unos municipios y otros, la distancia entre los Municipios y la Capital etc., creemos conveniente reforzar la Descentralización Territorial insertando un **nivel intermedio**, este podría ser el **nivel Departamental**, que permitiría una mejor distribución de las competencias y de la asignación de recursos a nivel territorial y



permitiría reducir los desequilibrios existentes entre los diferentes Municipios y Departamentos del País.

2.3. Principios Orientadores de la Descentralización.

Subsidiaridad: Todo aquello que se puede gestionar en el Sector Público desde un nivel bajo, sin que aumente el costo significativo, no debe gestionarse sino excepcionalmente desde un nivel superior. El principio de Subsidiaridad se interpreta como que el estado no debería intervenir en aquello que la Sociedad Civil, por sí misma es capaz de ejecutar.

Eficacia y Eficiencia: Garantiza que los agentes de prestación de Servicios públicos o privados, desarrollen en el campo de sus competencias, acciones que atiendan las demandas de la población con un mayor grado de satisfacción.

Si la decisión sobre alternativas de gastos, es tomada más cerca de los beneficiarios y en las necesidades sentidas de la población, se espera que los recursos públicos sean usados con mayor eficiencia.

Equidad y solidaridad: La participación de los Municipios y otras entidades en la distribución de los recursos del Estado, será proporcional y adecuada al ámbito, alcances y cobertura de las competencias, atribuciones y servicios descentralizados. Se institucionalizan, por lo demás, mecanismos redistributivos que aseguren las condiciones mínimas para el desarrollo sostenido de aquellas regiones más deprimidas en cantidad y calidad de recursos de toda índole.

De Contexto: Supone las transferencias a un área territorial de aquellas competencias o funciones que se refieren a problemáticas que se generan en su ámbito, o que dan lugar a actuaciones de interés exclusivo o preferente de su población.

Gradualidad y Selectividad: Teniendo en cuenta institucionales de la mayor parte de los municipios u otras instancias, tanto en materia administrativa como



financiera, de recursos humanos y de capacidad de gestión, el traslado de competencias debe hacerse de manera gradual. Las experiencias piloto pueden indicar cual es el ritmo mas apropiado en la entrega de competencias.

De Transparencia: Las normas y criterios que regulan la descentralización, deben ser claras y equitativas para todos los actores involucrados en el proceso. Además este proceso debe de asegurar que la población tenga acceso a la información que ellos consideren mas relevantes, eliminando la discrecionalidad del Gobierno en el manejo de la información (tanto a nivel nacional como a nivel local) e impulsando una cultura de rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos.

Democracia Participativa: Es el derecho de los ciudadanos a participar efectiva y directamente en igualdad de condiciones en los asuntos públicos nacionales y la gestión local a fin de dar la plena garantía a su participación.

De Multiculturalidad: Se reconoce la Multiculturalidad del país, en el que diferentes grupos poseen y reproducen culturas diferentes que implican cosmovisiones y formas de vida diferente.

Participación Ciudadana y de Género: La descentralización debe de considerar la interrelación de los individuos con el Estado, en su calidad de ciudadanos organizados con la finalidad de hacer valer sus derechos en particular el de las mujeres frente a la administración en sus políticas y funcionamiento.

Sostenibilidad Social, Económica y Ambiental: Comprende el uso racional y sostenible de sus potenciales recursos humanos y naturales, mediante la implementación de políticas y mecanismos claros que permitan a la inversión comunal, municipal, regional, nacional y extranjera participar en el impulso y el crecimiento económico y social, respetando el marco jurídico, la conservación del medio ambiente y la cosmovisión indígena y étnica como hábitat fundamental para el auto desarrollo de las comunidades de nuestra nación.



Racionalidad Económica: Comprende el conjunto de principios macro y macroeconómico que deben acompañar la descentralización fiscal a fin de asegurar: la estabilidad macroeconómica de corto plazo, la sostenibilidad fiscal de largo plazo, la asignación eficiente de competencias a los niveles subnacionales, un sistema de transferencias sostenible, el desarrollo de los ingresos tributarios municipales u regionales la oferta eficiente de servicios públicos municipales y regionales, el desarrollo económico local y un clima propicio para la inversión privada y la multiplicación u fortalecimiento de la actividad productiva y comercial e el municipio.

2.4. Restricciones más relevantes que frenan el proceso de Descentralización.

De acuerdo a las experiencias analizadas las principales barreras que frenan el proceso de Descentralización en Nicaragua son las siguientes:

- La excesiva concentración de las decisiones en el nivel Central o sea la falta de voluntad política del Gobierno Central de traspasar o ceder poder, autoridad y recursos a niveles inferiores de Gobierno. Ello está ligado con la cultura centralista tradicional existente en el país.
- Los Ministerios que están en proceso de Descentralización, muestran poco interés por acompañar a los Municipios en el ejercicio de las nuevas competencias descentralizadas.
- Ausencia de mecanismos de coordinación entre el Gobierno Central y los Gobiernos Municipales, lo que a su vez expresa la necesidad de un nivel intermedio con facultades claras y precisas, dotado de recursos, y poder de decisión en el proceso de Descentralización.
- La falta de precisión y delimitación de funciones y responsabilidades del Gobierno Central y de los Gobiernos Municipales.



- La aprobación de un marco jurídico con impactos socio-económicos desconocidos, puesto que este al formularse no tienen como procedimiento el análisis correspondiente para su real aplicación en el Presupuesto General de la República.
- No existen en el proceso, etapas claramente definidas para su implementación.
- No existen mecanismos de seguimiento y evaluación periódica del proceso.
- Los grandes desequilibrios existentes entre unos municipios y otros, en cuanto a concentración y disposición de recursos, materiales, financieros, técnicos y humanos.
- Falta de Autonomía Financiera de los Municipios que no les permite definir sus propios impuestos y obtener ingresos que le permitan costear el ejercicio de las competencias descentralizadas.
- Incapacidad técnica y administrativa de una gran cantidad de municipios.
- La Polarización Política, y
- Falta de motivación de la ciudadanía como efecto del poco conocimiento que posee sobre el proceso, para participar de manera activa en el mismo.

Solamente superando estas barreras, podría avanzarse y pasarse de medidas de Desconcentración con cierto nivel de participación ciudadana como está sucediendo actualmente, a un verdadero proceso de descentralización que signifique traspaso efectivo de poder y autoridad a órganos inferiores de gobierno.



3. *Principales Actores de la Vida Nacional y su Rol en el Proceso de Descentralización.*

Antes de iniciar este aspecto es necesario manejar un breve concepto de lo que es un Actor Social. Un **Actor Social** es una representación individual o colectiva que trabaja en función de asuntos individuales, grupales, (comunitarios o grupales), un actor social puede ser un ente gubernamental que influye en las relaciones sociales y políticas locales y nacionales.

Efectivamente los actores sociales son infaltables en la comunidad, en la sociedad, en la región, en el mundo. Podemos decir, que siempre habrá Actores Sociales.

Con relación a los actores sociales involucrados en el proceso de Descentralización se hace necesario abordar de manera general su concepto, los actores que participan en el, los roles de cada uno de ellos y su interrelación necesaria.

3.1. El papel del Gobierno Central.

En el proceso de Descentralización y Modernización del Estado Nicaragüense, el Gobierno Central es facilitador, normador y regulador, que define las grandes políticas, con gran capacidad de gestión; que transfiere competencias a los niveles más cercanos a la población, fortaleciendo por tanto las estructuras comunitarias, municipales y otras, para el cumplimiento de sus fines y tareas.

El gobierno Central es el rector del Proceso descentralizador por tanto este juega un rol activo en el mismo.

3.2. El papel de los Gobiernos Municipales.

Los Gobiernos Municipales son los receptores principales de las competencias que descentraliza el Gobierno Central hacia los territorios. Tienen



competencia en todas las materias que incidan en el desarrollo socioeconómico de su circunscripción territorial y en la prestación y gestión de todos los asuntos de la comunidad local, incluyendo la prestación de los servicios municipales.

Mientras tanto que el Gobierno Central juega un rol activo en el proceso de descentralización Los gobiernos Municipales juegan un rol pasivo, aunque algunas veces pretendan jugar un rol mas activo se ven imposibilitado puesto que falta una verdadera política estatal de descentralización, la cual se implemente de acuerdo a los intereses colectivos de los ciudadanos y por ende locales y no de acuerdo a intereses políticos de gobierno ejecutados en atención al plan de gobierno de turno.

3.3. El papel de los ciudadanos (Sociedad Civil).

Los ciudadanos participan en el proceso de Descentralización a través de diferentes Organizaciones Populares. En nuestro país, esta participación, debido a la falta de organizaciones populares es muy incipiente. Además la incidencia de la población organizada en el ejercicio de tareas o funciones de forma descentralizada, como es común en nuestro país, obedece en muchos casos a cuestiones de índole política y de clientelismo. Participan, solamente las personas o ciudadanos que pertenecen al partido gobernante. Ello se contradice con el principio de Participación, y lo aleja de su objetivo de acercamiento de la administración pública a los ciudadanos. A su vez, a nuestro criterio, este es el principal problema del proceso de Descentralización en Nicaragua, que a su vez expresa el bajo nivel de desarrollo político a nivel municipal y la falta de interés de la comunidad por participar en el proceso. El proceso está fallando en el aspecto de vincular a los ciudadanos a las decisiones públicas colectivas y de dar a éstas legitimidad y capacidad de ser cumplidas. Por tanto se requiere que los gobiernos locales abran espacios reales de participación y concertación por un lado, y que los ciudadanos exijan y conquisten espacios, conformen y consoliden organizaciones a nivel comunitario, a través de las cuales puedan exigir un rol más activo en el proceso, que los convierta en los principales beneficiarios de las acciones de descentralización.



3.4. El papel de la Empresa Privada.

La Empresa privada en el proceso de modernización del Estado nicaragüense, ha participado en la reforma de más de 300 empresas estatales que han sido privatizadas a su favor.

En el proceso de Descentralización de competencias del Gobierno Central a las Municipalidades, el sector privado integra su acción con las actividades que realizan las Instituciones de Gobierno fundamentadas en la ley de Contrataciones del Estado y la Ley de Municipios vigente.

La empresa privada, ha participado de manera activa en el proceso de privatización, de reducción del tamaño del estado, de liberalización de mercados y de eliminación de subsidios, acciones que han sido equivalentes (sin ser estrictamente acciones de descentralización del estado a niveles inferiores) a una descentralización de las decisiones económicas a favor de los agentes concurrentes a los mercados; productores y consumidores.

3.5. El papel de los Partidos Políticos de influencia nacional.

En esta perspectiva nos vamos a enmarcar en dos partidos: FSLN y el PLC.

En relación al FSLN, que a finales de la década de los ochenta, (época en que estaban fusionadas las funciones del partido y del gobierno) contribuyó a perfilar un proceso de Descentralización, el cuál se manifiesta en la Publicación de la primer Ley de Municipios de 1988, podemos expresar lo siguiente:

Aunque no tuvo, ni ha tenido la posibilidad de demostrar su vocación "Descentralizadora", tal como lo expresa su plataforma electoral de 1990, y que se mantiene en la plataforma de 1996 con leves variaciones: "Vamos a impulsar una política efectiva de Desarrollo Regional y Local, en base a la Descentralización



económica y administrativa, tomando como eje la gestión del municipio, cuya autonomía es una conquista de la Revolución".

Esa vocación Descentralizadora del FSLN, se mantiene también para las elecciones municipales del año 2000. La Plataforma Política Municipal del FSLN para esas elecciones, aprovechando el momento de primeras elecciones municipales separadas de las nacionales en el País, ofrece el fortalecimiento del Municipio, la implementación de proyectos de desarrollo a nivel territorial, y la creación y consolidación de organizaciones de la sociedad civil con facultades para participar de manera activa en la gestión local. La Plataforma en su parte introductoria señala: El FSLN hace suya la bandera de la más consecuente descentralización, e impulsa el fortalecimiento de los municipios, para que estos asuman las principales competencias de ámbito territorial, pero también para que la Descentralización llegue más allá del gobierno municipal y se consolide en las propias comunidades, incluyendo en este proceso el derecho de las comunidades a organizarse y de los pueblos indígenas a darse sus propias formas de organización y gobierno.

Vale la pena destacar que esa Plataforma fue elaborada sin tomar en cuenta al Gobierno Central, que es en definitiva de donde emanan las decisiones para Descentralizar Competencias y Recursos a los Municipios. Aunque es muy prematuro evaluar la implementación de dicha plataforma en los Municipios en los que el FSLN ganó las elecciones, creemos que será muy difícil su implementación, por no ser éste un partido de Gobierno y por carecer de la capacidad de decisión para trasladar competencias y de los recursos necesarios para hacerla realidad. Si la analizamos desde los municipios hacia las comunidades, tampoco encontramos avances importantes en el proceso.

Por otro lado, como todos sabemos este partido se maneja de forma centralizada y poco democrática, puesto que el poder radica en una sola persona y se toman las decisiones a nivel interno del FSLN, de llegar a conquistar el Poder, no estamos seguros si en realidad implementará una verdadera política de Descentralización.



Además, para ello hace falta de otros elementos, en los que se incluyen la participación de la iniciativa privada en el proceso.

El PLC, que en su Plataforma electoral 1996, abordó muy brevemente los aspectos de Descentralización y solo se retomó el proceso iniciado en los ochenta y continuado por el Gobierno de doña Violeta Barrios, debemos manifestar:

El PLC cuando tuvo en el gobierno, demostró avances significativos en el proceso de Descentralización, sobre todo y principalmente en los aspectos jurídicos y conceptuales del mismo, sin embargo en la implementación siempre se encontró con el dilema de: traspasar, ceder poder a niveles más bajos de gobierno o no hacerlo por temor a perder su autoridad. Ello está relacionado con la falta de voluntad política para transferir poder de decisión a órganos inferiores de Gobierno. De superar esa situación el proceso avanzaría más aceleradamente, pero observando el estilo de dirección y toma de decisiones a nivel interno del partido, el que no se diferencia en nada con el estilo del FSLN, dudosamente podrá avanzarse, peor aún cuando el Presidente de la República con su omnipotencia en la toma de decisiones a nivel del Gobierno Central.

Sin enfatizar sobre el rol de los Partidos políticos mayoritarios en el proceso de Descentralización, en Nicaragua se ha iniciado un proceso de Descentralización, mediante el cual se busca fortalecer a los Municipios, tratando que la acción política del Gobierno se integre con las acciones que los privados realizan en los mercados y que el Estado establezca una relación fluida y participativa con los ciudadanos.

4. *Necesidad del Proceso de Descentralización a la Luz del Análisis de las Experiencias Nacionales.*

Habiendo analizado algunas de las experiencias de Descentralización, así como las barreras que frenan el proceso en Nicaragua, lo que nos permite deducir que el proceso de descentralización ha significado hasta hoy, el abandono de algunas responsabilidades del Estado y su traspaso a los Municipios y sus Pobladores, la transferencia de competencias cuyo ejercicio dada las limitaciones de recursos se



dificulta para los Gobiernos Municipales en muchos casos, y la Desconcentración del Estado con cierto nivel de participación ciudadana; vale la pena preguntarse si el proceso de Descentralización es una necesidad real en Nicaragua o si es viable continuar dicho proceso tal como se ha estado implementando hasta hoy.

Esto debido a que salvo en la transferencia de la competencia del transporte intramunicipal hacia las municipalidades, que hasta en 1990 estaba centralizada en manos del Gobierno Central, tiene su fundamento jurídico en el Artículo 7, de la Ley de Municipio que textualmente dice: El Gobierno Municipal tendrá entre otras, las competencias siguientes: Desarrollar el transporte y las vías de comunicación, teniendo como fundamento el mencionado artículo, el 2 de Diciembre de 1999, el Ministerio de Transporte e Infraestructura, entrego oficialmente a 12 Municipalidades, la competencia relativa al transporte intramunicipal, entendiéndose este, como el transporte de pasajeros del municipio, el transporte con fines turísticos, la carga en general, es entre otras competencias que supuestamente se han descentralizado; es difícil observar con claridad la transferencia de poder, autoridad y recursos que permitan a los gobiernos municipales hacer uso de su Autonomía para ejercerlas.

Podemos observar que contradictoriamente, sólo el Gobierno Central está interesado en el proceso, es decir en acercar la administración pública a los Pobladores o a niveles inferiores de convivencia de la Población, como es el Municipio. El Gobierno Central funge como actor principal del proceso. Lo vemos elaborando y sancionando Leyes, discutiendo, aprobando y explicando conceptos relacionados con el tema, elaborando e implementado planes de capacitación orientados al fortalecimiento de los municipios, identificando necesidades y ejecutando proyectos en los territorios municipales, etc.

El Estado juega el papel rector, actor principal, será que está siendo presionado por los Organismos cooperantes internacionales para Descentralizar y a través de dicho proceso está cumpliendo algunos compromisos, así como se demuestra con la ayuda de la cooperación internacional en el proceso de construcción de la Estrategia DESCENTRALIZACION EN ACCIÓN presentada



por la Secretaria Técnica de la Presidencia (SETEC). O será que los Municipios y los habitantes de los diferentes territorios no conocen las ventajas del proceso, ven en él sólo cargas y problemas y por eso no se motivan a participar de forma más beligerante, como beneficiarios directos de las acciones descentralizadoras; o, contrario a los objetivos de la Descentralización de mejorar la eficiencia en la prestación de servicios, así como la presencia del estado en el territorio, los sectores pobres han sido excluidos de servicios básicos como salud y Educación que anteriormente les prestaba gratuitamente el Estado.

Será que dada la cultura tradicional centralista, al estado nicaragüense le es difícil descentralizarse en aras de mejorar el control y la eficiencia del gasto público, a pesar de las críticas de mal manejo de los caudales públicos y de actos de corrupción a través de los medios de comunicación

O finalmente, talvez será que el Gobierno Central desconfía de las capacidades de los gobiernos municipales y de la sociedad civil para asumir competencias descentralizadas.

En alguna medida esta contradicción se reproduce también en materia de descentralización. Tanto los gobiernos municipales como la sociedad civil tienen una serie de espacios legales abiertos no se está ocupando en la actualidad. Se puede entender en alguna medida lo que pasa con relación a los gobiernos locales ya que tienen dificultades de cumplir bien con las funciones municipales mínimas (por ejemplo, caminos, basura, mercados) sin siquiera pensar expandir a áreas tales como el desarrollo socio-económico y la protección ambiental. El papel de los ciudadanos y de la sociedad civil es generalmente débil con relación a los cabildos abiertos, las reuniones del Consejo Municipal, el Consejo Municipal de Desarrollo y el cabildeo local y nacional sobre temas locales en la totalidad de los municipios. La introducción de nuevos mecanismos tales como la planificación participativa o presupuestos participativos sólo se ha realizado parcialmente en algunos pocos municipios de forma experimental.



Al parecer el Gobierno de Nicaragua se encuentra en un dilema, entre seguir centralizado y concentrando una gran cantidad de funciones que bien pueden ser ejercidas por niveles inferiores de gobierno, o descentralizarse hacia departamentos y municipios tal como lo hemos sugerido, quedándose con sus funciones de normación, regulación y control de algunos aspectos de las funciones descentralizadas.

Para tomar la decisión de Descentralizar y ponerla en práctica dando mayor participación, a los Municipios, la Empresa Privada y la Sociedad Civil Organizada, como actores del proceso; el Gobierno Central debe tomar conciencia que los altos costos e ineficiencias que acompañan la administración centralizada de gran parte de las inversiones y servicios que tienen lugar en los departamentos y municipios, sugieren el traspaso gradual de esas funciones administrativas al ámbito departamental y municipal, lo que puede reportar solamente beneficios al desarrollo local, y a su vez es una expresión de la viabilidad y necesidad del proceso de Descentralización por las siguientes razones:

- Los Departamentos y Municipios tienen conocimiento detallado sobre su realidad socio-económica local, lo que puede facilitar la identificación y priorización de las inversiones.
- Las posibilidades que ofrecen las localidades en cuanto a mejorar la Coordinación entre diferentes actores y ejecutores de trabajos.
- El manejo de información básica de carácter socio-económico que permite mejorar la focalización del gasto público, corrigiendo así problemas de equidad en el territorio.
- La identificación y generación de tipos de proyectos que se ajustan a la realidad local.
- La posibilidad de incorporar a los pobladores en el ejercicio de competencias descentralizadas.
- Las condiciones de supervisión y control que puede ejercer la comunidad sobre las acciones de la administración local.



La Descentralización, a pesar de sus problemas, sigue siendo viable en la medida que confía nuevas posibilidades y responsabilidades a los departamentos y municipios.

La Descentralización, como replanteo del accionar del Estado debe servir como instrumento para mejorar la eficiencia del gasto, la prestación de los servicios públicos a la población, combatir la corrupción y reducir los niveles de pobreza de la gran mayoría de la Población Nicaragüense.

La descentralización permite una mejor adecuación de los servicios públicos a las preferencias de población: Los bienes y servicios públicos difieren en sus características geográficas. Mientras algunos, como la defensa o las relaciones exteriores, tienen alcance nacional, la mayoría de los servicios públicos ofrecen beneficios que están más acotados geográficamente. Por ejemplo, los beneficios de un cuartel de bomberos, o de una planta potabilizadora de agua, están circunscriptos al nivel local. Los gobiernos federales tienen una tendencia a ofrecer el mismo paquete de servicios a toda la población. Cuando las decisiones se adoptan en forma descentralizada, los gobiernos pueden ser más sensibles a las necesidades y preferencias específicas de la población de cada jurisdicción, adoptando los bienes públicos locales que suministran para satisfacer mejor dichas preferencias. Naturalmente, para que este beneficio se realice, el gobierno local debe tener una autonomía para definir el gasto, y no ser un simple ejecutor de políticas de gasto definidas a nivel central.

5. *Transferencia de Recursos Financieros.*

La teoría económica del federalismo fiscal considera que la descentralización de competencias y de autorizaciones tributarias son necesarias para garantizar un balance entre el nivel central de gobierno y los gobiernos subnacionales; situación que conlleva una mayor eficiencia gubernamental en la provisión de los servicios públicos. Este enfoque considera que las preferencias individuales o demandas por los bienes públicos difieren entre las personas y que hay economías de escala importantes en el nivel local para su provisión. En consecuencia, el gobierno debe mostrar una



diversidad de esquemas de provisión de servicios públicos para atender esas demandas diferenciadas de grupos de población que muestran una localización en territorios definidos como las regiones y los Municipios.

Dado que en el modelo económico, el gobierno local tiene como propósito el suministro eficiente de servicios, en este modelo se enfatizará en las siguientes características²²:

- a) **Tamaño de la Población:** Se busca que las municipalidades tengan un tamaño promedio de población grande para poder garantizar la obtención de economías de escala.
- b) **Nivel de Autonomía Local:** Se brinda una autonomía limitada, ya que es el gobierno central quien decide en última instancia el reparto global de responsabilidades relacionadas con el suministro de servicios en los distintos niveles de gobierno. Por tal razón, el gobierno municipal cumple el “papel de administrador local de las políticas del gobierno central”.
- c) **Transferencias Fiscales:** Las transferencias del gobierno central son importantes pero orientadas a fines específicos.
- d) **Control Financiero.** Debido a la importancia que tienen las transferencias en el gasto público central, el gobierno central ejerce un estricto control sobre el gasto municipal para mantener la estabilidad macroeconómica.
- e) **Tipo de Auditoria Ejercida:** Congruente con la característica anterior, el gobierno central desarrolla permanentes auditorias para controlar el uso eficiente y eficaz de los recursos asignados a las municipalidades.
- f) **Participación ciudadana:** La participación se orienta a que los ciudadanos pidan cuentas a sus gobiernos locales sobre el desempeño económico de los mismos y sobre la calidad de los servicios brindados.

²² Ibidem



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

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

Un factor que obstaculiza la democratización es el hecho de que Nicaragua es uno de los países más centralizados del mundo. Esto no es de sorprenderse al considerar el poder que aún conserva en el país una elite dominante con raíces en la estructura de dominación colonial, centralista por excelencia. Tampoco es de sorprenderse debido al gran poder en el proceso de decisión en el país del FMI y del Banco Mundial que han apoyado la concentración de la mayor parte posible de los recursos fiscales del país en el Ministerio de Hacienda y Crédito Pública para que los puedan controlar mejor.

El tema fiscal se convirtió por primera vez en un problema cuando surgieron contradicciones ya que se les otorgaba a las regiones y a los municipios competencias que no tuvieran suficientes recursos fiscales necesarios para ejecutarlas.

Más recientemente, el debate fiscal se hizo de nuevo con la promulgación de la Ley No. 466 " Ley de Transferencia Presupuestaria ", tan pronto se descubrió que la alta tasa de crecimiento de las transferencias podía amenazar la sostenibilidad fiscal del Estado como un todo.



El porcentaje en Nicaragua en 2003 cuando se aprobó La Ley de Transferencias Municipales fue el 5% (4% en transferencias mientras los municipios recaudaron un 1% por recursos propios). Para el 2005 las cifras eran 7% (6% del gobierno nacional y 1% de fondos propios). La Ley de Transferencias Presupuestarias contempla un alza al 10% del presupuesto nacional para los gobiernos locales para el año 2007. Sin embargo, recientemente el Gobierno Nacional propuso a la Asamblea Nacional reducir el monto estipulado en la ley, con lo que los Alcaldes respondieron inmediatamente con una marcha en Managua. Ante la resistencia El Ministerio de Hacienda y Crédito Público respondió que estaba considerando ofrecer el 10% pero con el traspaso de más funciones a los municipios. Hay tres problemas fundamentales con esa oferta:

- a) No es procedente negociar la implementación de una ley. Las leyes se cumplen o se cambian, pero no se ajustan de acuerdo a los intereses de los actores, en este caso los políticos y la burocracia central quienes quieren mantener el control del presupuesto. El acomodamiento de las leyes a los intereses particulares es una práctica de la estructura del poder tradicional que ha contribuido mucho a las debilidades de gobernabilidad del país.
- b) La burocracia central en casi todos los países del mundo tiende a ser resistente a la descentralización alegando en casi todos los casos que el nivel local no tiene “capacidad” y por eso el nivel central debe conservar control del presupuesto. Sin embargo, en los últimos años el gobierno central ha hecho muy poco para aumentar la capacidad de los municipios lo que debilita su posición perenne de siempre alegar falta de capacidad. Otro punto que debilita la posición central es la corrupción sistémica, endémica y sindicalizada que ha plagado la gestión central en casi toda la historia del país. La burocracia central no ha tenido la capacidad de impedir el saqueo periódico de los bienes y recursos del Estado.
- c) El discurso sobre funciones adicionales es un mecanismo bien conocido para debilitar a la descentralización. En los años 80 y a principios de los años 90 cuando el FMI y el Banco Mundial estaban cortando el déficit fiscal en los países por el mecanismo de reducir el gasto social se empleaba este truco. Se pasaban



las funciones de salud y educación, por ejemplo, al nivel local pero pasando sola una pequeña parte del presupuesto que antes gastaba el nivel central para dichas funciones. En Nicaragua los municipios no tienen suficiente presupuesto para atender bien las funciones activas que ya tienen cuando además tienen muchas funciones no activas. Agregar a la lista funciones nuevas es una manera de garantizar que los municipios no desempeñan bien ni las funciones antiguas activas ni las nuevas y seguir sin poder las pasivas tampoco (sobre todo, desarrollo socio-económico local y protección del ambiente). O sea, se trata de una fórmula para que el nivel central se deshaga de algunas funciones que no quiere y ahorra presupuesto para otros usos, debilitando a los municipios y la descentralización a la vez.

Todo bajo la bandera de cumplir con la Ley que ordena el 10% pero en realidad con un resultado totalmente opuesto de la intención de la ley.

En las zonas rurales, los Gobiernos Locales enfrentan enormes limitaciones, grandes dificultades asumiendo tareas incluso que están fuera de sus competencias y por supuesto de sus recursos: pago de policías voluntarios, maestros rurales, acciones de salud, etc. Tanto en la actualidad, como en futuras administraciones, los Gobiernos Locales de esta zona no están en condiciones de cumplir cabalmente con sus competencias y menos atender las enormes demandas de la población en el ámbito económico social. Carecen de los diversos recursos necesarios para ello.

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



CONCLUSIONES.

La población Nicaragüense, multiétnica y pluricultural, anhela vivir en un país unificado alrededor de objetivos comunes, construido por todos y todas, con integración económica, social y territorial; orientada hacia un desarrollo sostenible cuyo objetivo principal sea el ser humano.

La Descentralización representa una distribución del poder, incluso una concepción distinta del poder como voluntad y no como relación. El Problema es que en sociedades marcadas por el autoritarismo como personas e instituciones acostumbradas a estos privilegios, no tendrán una disposición voluntaria de desprenderse de él para que se transfiera a las localidades.

Será eficaz dicha descentralización al fundamentarse en la participación popular y el respeto irrestricto de las libertades fundamentales, es un proceso en el que la democracia debe continuar profundizándose y consolidándose por la vía del empoderamiento y la construcción de ciudadanía. Los ciudadanos nicaragüenses requieren apropiarse de sus deberes y derechos y de los asuntos alrededor del Estado, las políticas nacionales y locales, las políticas, educativas, de salud, etc., como asuntos que le atañen directamente.

La Descentralización, como una nueva forma de hacer gobierno, permite establecer mejores niveles de gobernabilidad, lo que significa mejorar la capacidad de estimular, orientar y coordinar las acciones de los diferentes actores, así como la capacidad de ampliar y fortalecer las relaciones entre el gobierno, la empresa privada, la sociedad civil, entre los grupos sociales y las instituciones, dando expresión a todos los actores sociales, incluyendo a los sectores menos favorecidos.

De todo lo antes mencionado en nuestro trabajo monográfico del cual nos encontramos satisfechos ya que constituye un esfuerzo, empeño, dedicación y sobre todo aprendizaje, que sin duda alguna al culminar nuestros estudios superiores reafirmamos cabalmente que nuestro camino apenas a comenzado y que



continuaremos aprendiendo a aprender derecho, en pos de transmitirlo presentamos nuestras siguientes conclusiones:

- 1) La Descentralización proceso de cambio Político administrativo no ha establecido los niveles de equilibrio deseados entre el Gobierno Central y los Gobiernos Municipales.
- 2) El Estado central en algún momento puede recurrir a la Descentralización como un pretexto para desobligarse de la atención integral a las comunidades locales o que en su nombre se dé una delegación de las responsabilidades político administrativas pero se continúe la práctica del control centralizado de los recursos financieros.
- 3) Fortalecer el nivel intermedio de división política administrativa del Estado, los Departamentos, entre el Gobierno Central y los Municipios dotándoles de los recursos, medios, capacidades y funciones que permitan realmente hacer más eficiente y eficaz la prestación de los diferentes servicios a la población y acercar la administración a los ciudadanos. Daría la posibilidad de fomentar el desarrollo integral y equilibrado de los diferentes territorios del país así como aprovechar, potenciar y articular la gran cantidad de recursos ubicados en las municipalidades y convertir la Descentralización en un medio para incidir de manera directa en el Desarrollo Local y por ende Nacional.
- 4) Las Mancomunidades son formas de organización administrativa que deben ser efectivas y eficientes para contribuir al proceso de descentralización en aras del desarrollo sostenible de las localidades.
- 5) Un marco legal coherente y adecuado, genera instituciones sólidas, confiables y establece con claridad, los espacios y los atributos a los diferentes niveles, facilita adecuados procesos de negociación, en donde cada cosa tenga su lugar y exista un lugar para cada cosa. Los vacíos legales, generan conflictos e indefiniciones en el actuar de las instituciones que obstaculizan el proceso de



desarrollo y que tienen mayor efecto y repercusiones en el ámbito local. Reglas claras implican procesos transparentes.

- 6) La distribución y utilización de las transferencias presupuestarias deben basarse en procesos concertados de acuerdo a la realidad y prioridades de cada Municipio establecidas en sus estrategias y planes de Desarrollo Municipales.

- 7) El proceso de descentralización tiene como uno de sus objetivos, incidir en el mejoramiento de la prestación de los servicios públicos, así como acercar a los ciudadanos a la administración pública, en este sentido no se ha mejorado la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos tienen un moderado acercamiento debido a algunas leyes preponderantemente la de Participación Ciudadana. En la prestación de dichos servicios públicos han desmejorado considerablemente su calidad, se observa un abandono de competencias del Estado, la desconcentración de algunas funciones y la proliferación de algunas empresas e instituciones que han asumido dichas competencias de manera privada (energía eléctrica).



BIBLIOGRAFIA:

- Aghon Gabriel y Cortes Patricia: Descentralización y Gobiernos Municipales en América Latina, en Ciudades Intermedias y América Latina y el Caribe. CEPAL-1998.
- Aja, Eliseo, El Estado Autonómico, Federalismo y Hechos Diferenciales, Madrid, Alianza Editoriales, S.A., 1999.
- ALBURQUERQUE (2004). La Gestión Territorial del Desarrollo. Buenos Aires, 4 de Noviembre.
- Aráuz Robleto, Pedro. Derecho Municipal, León, Nicaragua, Editorial Universitaria 2001. 113 Págs.
- Báez Martínez Roberto, Manual de Derecho Administrativo, segunda edición. Editorial Trillas (México 1997).
- Escorcía Jorge Flavio, Derecho Administrativo, Primera Parte, León, Nicaragua, Editorial Universitaria, 2002. 435 Págs.
- Flores Valeriano Enrique, Derecho Administrativo, Colección Docencia N°. 31, Editorial Universitaria (Honduras 1990).
- Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A. (México 1990).
- Parada, Ramón. Derecho Administrativo II, Organización y Empleo Público, Madrid, Ed. Jurídica Sociales S.A., 2000 594 Págs.
- Rizo Oyanguren Armando, Manual Elemental de Derecho Administrativo. ED. Universitaria, León, Nicaragua. 1992. 434 Págs.



- Carta abierta de la II cumbre Iberoamericana por la descentralización del estado y el desarrollo local, San Salvador, El Salvador, 2005.
- Chávez, Manuel. Honduras: Descentralización y visión de país. 1ra. Ed. Tegucigalpa: PNUD 2003. 32pag.
- Descentralización en Acción: Estrategia Nacional de Descentralización y Desarrollo Local. Managua, Junio 2006.
- Desarrollo Local y Descentralización en Centroamérica, Primera Conferencia Centroamericana, el Salvador 2001.
- FUNDE, FUSAI. Compilación de Materiales sobre desarrollo local en el Salvador, Volumen I. 1998.
- Gustavo Ferrari Wolfenson, La gestión municipal en el marco del proceso de la reforma del Estado y de la descentralización: experiencias compartidas, Ciudad de Guatemala, 2006.
- Gallicchio Enrique, El desarrollo local, sus retos y desafíos. En Desarrollo Local y Descentralización en Centroamérica; Primera Conferencia centroamericana, San Salvador, El Salvador, 2002.
- Herrera, Américo, Alcances Sobre el Concepto de Desarrollo Económico Local, 2005.
- Landa, Aitor Joseba, Programa de Transferencia Presupuestaria Municipal, Managua, Nicaragua 1 era Edición, 2006.
- La Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA) en la Promoción de los Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAFs) Municipales. Miami, Florida, USA, 2004.



- Méndez, Donald. 2000. Una mirada al concepto Desarrollo. PNUD, Managua, Nicaragua.
- OEA. Informe del Secretario General sobre el cumplimiento de la resolución AG/RES.1901 (XXXII-0/2). Declaración de la paz sobre Descentralización y fortalecimiento de las administraciones municipales y regionales y de la participación de la sociedad civil. 12 de Mayo del 2003.
- Oficina Municipal de Planificación (OMP). Plan de Desarrollo Municipal. Guatemala, 2002.
- PNUD – Documento sobre el Programa para Panamá. (2007-2011).
- Prado, Silvio, Iniciativas de Desarrollo local en Centroamérica, ponencia en Primera Conferencia Centroamericana; Desarrollo Local y Descentralización, San Salvador, El Salvador, 2002.
- Programa Nacional de Descentralización y desarrollo local, PRODEL. La Descentralización en Honduras en el marco de la ERP: Logros y Perspectivas. Secretaria de Gobernación y Justicia. Junio 2004.
- Red para el Desarrollo Local. Informe sobre Desarrollo Local y Descentralización del Estado situación actual y desafíos, El Salvador. Enero 2003/ Diciembre 2005.
- Rivera, A., Roy. La Descentralización en Centroamérica: entre le discurso de la modernización institucional y las resistencias del centralismo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Secretaria General, FLACSO, 2005.
- Saravia, Danilo. Desarrollo Endógeno y estrategia nacional de desarrollo, 2003.



- Tocqueville A. (1988). La democracia en América. (1835-1840). Akal. Madrid.
- Yon Millán Albistegi, descentralización, gestión pública y desarrollo local desde una perspectiva comparada. evolución y particularidades en el caso de Panamá, Panamá, Investigador asociado del Centro Istmeño de la Administración Pública (CIMAP), Diciembre de 2005.
- Constitución Política de Nicaragua y sus Reformas del 2000.
- Constitución Política de la República de Costa Rica.
- Constitución Política de la República de Panamá de 1972. Reformada por los actos reformativos de 1978, por el acto constitucional de 1983 y los actos legislativos 1 de 1983 y 2 de 1994.
- Constitución Política de la República de El Salvador.
- Constitución Política de la República de Honduras.
- Constitución Política de la República de Guatemala.
- “ La Gaceta ” Diario Oficial, No. 155, Ley No.40, “ Ley de Municipios. ” Managua, Nicaragua 17 Agosto de 1988.
- “ La Gaceta ” Diario Oficial, No. 162, Ley No.261, “ Ley de Reformas y Adición a la Ley No.40 (Ley de Municipios). Managua, Nicaragua 26 de Agosto de 1997.
- “ La Gaceta ” Diario Oficial, No.102, Ley No.290, “ Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo y su Reglamento. ” Managua, Nicaragua 3 de Junio del 1998.



- La Gaceta No. 93 de 18 de mayo de 1974, Ley de planificación nacional, N°. 5525 de 2 de mayo de 1974. y sus Reformas.
- Ley N°. 27783, Ley de Bases de la Descentralización, en la ciudad de Lima, Guatemala, a los diecisiete días del mes de julio del año dos mil dos.
- Nomina, Internet, www.Google.com Descentralización
- Nomina de Internet <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar>
- Nomina de Internet www.demuca.com.
- Nomina de Internet www.desarrollolocal.org