

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

La relación de la autonomía política municipal y las modalidades de participación ciudadana en Nicaragua entre 1990 y 2012

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Silvio Enrique Prado Ortiz

Director

Joaquín Brugé Torruella

Madrid, 2016



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado
Gobierno y Administración Pública

Título de la Tesis Doctoral

**La relación de la autonomía política municipal y las modalidades de participación
ciudadana en Nicaragua entre 1990 y 2012.**

Doctorando

Silvio Enrique Prado Ortiz

Director de la Tesis

Dr. Joaquim Brugué Torruella
Universidad Autónoma de Barcelona

Madrid, 2015

A Lola, por supuesto; la otra cara de este trabajo.

A los municipalistas nicaragüenses que mantienen viva la llama de la autonomía municipal
a pesar de las amenazas.

Agradecimientos

El trabajo de escribir una tesis tal vez sea uno de los más solitarios del mundo...cuando se hace de manera individual. No sólo; además es un camino sembrado de dudas, que como minas antipersonales explotan en el momento menos pensado, muchas veces cuando creyéndose en posesión de la “luz infinita del saber” uno se lanza en pos de las esencias más caldosas del conocimiento.

Antes de caer en las trampas del olvido, hay tres personas a quienes debo agradecer el hecho de haber llegado hasta aquí: Lola, EsterdelCampo (así, dicho de corrido) y Quim Brugué. Lola me ayudó a emprenderlo, EsterdelCampo a creerlo, y Quim a hacerlo posible.

En los días más duros Lola alimentó en mí la perseverancia para que las primeras páginas no quedaran en lo mismo que habían quedado en los intentos anteriores, en las vía muertas de los proyectos que se inician con poca convicción. Ester me hizo creer que la empresa era posible si escribía un página cada día cuando quedaba un poco más de un año para que venciera el plazo final. Quim aceptó ser mi director a pesar de sus 1095 compromisos al año, y me enseñó a conocer de cerca las diferencias entre el análisis superfluo y el que ayuda a desentrañar las contradicciones que hacen avanzar.

Tampoco puedo omitir en este momento mi gratitud con el Instituto de Estudios Internacionales (IIE) de la Fundación Ford por la beca que me concedió para realizar los estudios de doctorado entre 2004 y 2006. Sin su apoyo los esfuerzos que me han traído a estas páginas hubieran requerido de mayores sacrificios.

Agradezco muy en especial a mis colegas del CEAP, Claudia y Roberto, por el apoyo que me brindaron para mantener el interés por la línea de investigación sobre los procesos de participación ciudadana en el ámbito municipal, y por no cejar en hacerme la pregunta que más temía: “¿Cuándo vas a retomar tu tesis?”

No puedo seguir adelante en estos agradecimientos si no menciono a la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local, por varios motivos: porque ha sido mi espacio municipalista de referencia en los últimos 28 años y como tal ha sido mi inspiración al proponerme este trabajo. Además, en este mismo período ha sabido mantenerse como una

iniciativa de la sociedad civil nicaragüense (¿acaso la única?) comprometida con la defensa y la profundización de la autonomía municipal, a pesar de los halagos y las amenazas de los gobiernos de turno.

También agradezco a la Red el apoyo que me brindaron en la fase del trabajo de campo. En este aspecto debo reconocer el aporte del Equipo de Coordinación y de Lladely, su Secretaria Ejecutiva, por poner todos los medios a mi disposición para que cumpliera con las visitas a los municipios. Igualmente tengo que agradecer a Luis Caldera de la Asociación para el Desarrollo Municipal por haberme auxiliado para movilizarme a los municipios en la fase de identificación de los casos.

Hay tres personas cuya paciencia y disposición puse a prueba con mis requerimientos a cualquier hora del día (con lo que la diferencia horaria implica). Inés Molina, “García”, el recurso informativo más poderoso de la Red, que supo sacar tiempo para ayudarme a salir de mis torpezas informáticas, para localizar la información más improbable de los 22 años estudiados, y además garantizó la transcripción de todas las entrevistas del trabajo de campo. Gilberto Lindo, el especialista en finanzas municipales que me ayudó comprender mejor los puntos clave de la descentralización financiera; espero poder cumplir algún día la promesa de hacer con él la obra interdisciplinaria más completa posible sobre autonomía municipal. Y Licha Babini, de quién aproveché sus hábitos madrugadores para acribillarla a preguntas cuando apenas había dado el primer sorbo a su taza de café.

También mi agradecimiento especial a Marcia, mi hermana, por haberme facilitado su poderosa máquina rojo-plateada para desplazarme por el país; afortunadamente el susto camino a Estelí no dejó mayores secuelas en ese cuasi camión. Sin su apoyo el trabajo habría sido más complicado de lo que fue.

En los municipios estudiados tengo que agradecer a tres personas que fueron mis puntales en cada sitio. En Estelí a Meyling García, mi abracadabra para abrir puertas y mi lazarillo para encontrar las veredas más cortas, y sobre todo mi colega cuando tocaba aclarar dudas y rebatir mis enfoques apresurados. En Juigalpa, mi agradecimiento es para la Red de Mujeres de Chontaleñas que echaron mano de su experiencia y de sus recursos para que mi trabajo de campo fuese más provechoso; gracias muchachas. En Nueva Guinea, tengo

serias deudas con William Martínez por facilitarme los archivos de su experiencia al frente de la Dirección de Planificación de la municipalidad, y con Mibsam Aragón por su honestidad para explicar los vericuetos de la experiencia participativa del municipio en esa voz suya de mar en calma, incluso en las jornadas extras a través de skype.

En general agradezco a todas las personas que aceptaron ser entrevistadas por la paciencia que mostraron para responder mis preguntas con interés y sinceridad. Por razones de espacio, ha sido imposible insertar la totalidad de las entrevistas de cada uno. Pese a ello, espero sepan identificar sus afirmaciones que he hecho mías.

Hay dos personas cuyo apoyo de última hora resultó clave para que este trabajo tuviese menos vacíos. Se trata de las Sras. María José Aguirre y María Eugenia Montiel, funcionarias la Oficina de Acceso a la Información Pública de INIFOM. Lamento no haber tenido más tiempo para expresar la eficiencia de ambas, pero aun así: muchísimas gracias.

Antes del párrafo final debo subrayar mi gratitud con Reintje van Haeringen, por haberse sometido a sesiones intempestivas de preguntas y por haber leído el capítulo de Nueva Guinea: *harrtelijk bedankt!*; con Doris y Tere Grüber por ayudarme a diferenciar entre *selbtverwaltung* y *selbtsregierung*, y por el interés mostrado en los avances de la investigación y por la calidez de su afecto; a Montse, *mon alouette préféré*, porque su hospitalidad me facilitó las condiciones para trabajar en Managua; a Beíta linda, por dejarme sus libros de historia y de teoría política, y por su amistad a prueba de mis largas reclusiones en la buhardilla.

Por último debo volver al punto de partida y entregar todo mi reconocimiento a Lola, mi compañera de vida, por haber soportado las largas jornadas de soledad en el salón de la casa mientras la autonomía municipal y la participación ciudadana me llevaban lejos de su vera. Espero que una vez entregada esta tesis pueda cumplir todos los compromisos postergados bajo el juramento de “para cuando termine la tesis”. Para ella, mis niñas y los perros más lindos del mundo, Khan y Maya, la vida será distinta a partir de mañana.

Pero ahora, parafraseando a Alfonso Reyes, tengo que imprimir para no seguir corrigiendo.

Contenido

Agradecimientos	v
Tabla de ilustraciones.....	xiii
Siglas y acrónimos	xiv
Executive summary	xvii
Resumen ejecutivo.....	xxiii
La relación de la autonomía política municipal y las modalidades de participación ciudadana en Nicaragua entre 1990 y 2012.	1
Introducción	1
Objeto de estudio: la esfera política de la autonomía municipal y su relación con las modalidades participativas.	1
Justificación.....	1
Problema de la investigación	4
Capítulo 1. Marco teórico y metodológico	11
1. La vertiente sociopolítica de la autonomía municipal	11
2. La autonomía municipal.....	16
3. Participación ciudadana	28
4. Modalidades participativas	34
Hipótesis.....	35
Metodología	36
Parte I. Contexto histórico de la autonomía municipal en Nicaragua y Centroamérica	41
Capítulo 2. De dónde viene nuestra autonomía municipal	43
Capítulo 3. Los cambios en la autonomía municipal entre 1835 y 1979	59
1) El municipio fundacional: 1835-1893.....	59
2) El nacimiento de la autonomía: 1894-1936	64
3) La cancelación de la autonomía: 1937-1979.....	68
Conclusiones de la parte I	77
Parte II. La transición a la democracia y la influencia del proceso de descentralización del Estado	79
Capítulo 4. La revolución sandinista y la situación de los municipios a finales de los 80.....	81
La etapa del deterioro.....	89

El relanzamiento del municipio	94
Capítulo 5. El proceso de descentralización dentro de la reforma del Estado a partir de 1990.	101
El proceso de formulación de la Política Nacional de Descentralización	101
Las modalidades de descentralización según la provisión de los bienes públicos	111
Conclusiones de la Parte II	121
Parte III. La evolución de la autonomía política municipal y de la participación ciudadana.....	123
Capítulo 6. La autonomía municipal entre 1990 y 2012	125
La autonomía política de los gobiernos municipales entre 1990 y 2012.....	127
1. Período 1990-1996.....	128
2. Período 1997-2000.....	135
3. Período 2001-2004.....	144
4. Período 2005-2008.....	151
5. Período 2009-2012.....	158
Capítulo 7. La participación ciudadana en el ámbito municipal en los períodos de gobierno de 1990 a 2012.....	169
1. Período 1990-1996.....	173
2. Período 1997-2000.....	177
3. Período 2001-2004.....	182
4. Período 2005-2008.....	187
5. Período 2009-2012.....	198
Balance del capítulo	205
Conclusiones de la Parte III	211
Parte IV. Autonomía política y participación ciudadana en los casos estudiados.....	215
Capítulo 8. Participación ciudadana y autonomía política en Estelí	219
Características generales.....	219
La experiencia de participación ciudadana en el municipio	219
La experiencia según las dimensiones de la participación ciudadana	238
Relación de la experiencia de Estelí con la autonomía política de los gobiernos municipales	241
Capítulo 9. Autonomía municipal y participación ciudadana en Juigalpa.....	247
Características generales.....	247

La experiencia de participación ciudadana en el municipio	248
La experiencia según las dimensiones de la participación ciudadana	262
Relación de la experiencia de Juigalpa con la autonomía política de los gobiernos municipales	265
Capítulo 10. Autonomía municipal y participación ciudadana en Nueva Guinea.....	269
Características generales.....	269
La experiencia de participación ciudadana en el municipio	270
La experiencia según las dimensiones de la participación ciudadana	282
Relación de la experiencia de Nueva Guinea con la autonomía política de los gobiernos municipales	285
Conclusiones de la parte IV	291
Parte V. Conclusiones	301
Capítulo 11. Resultados. Modalidades de participación ciudadana según las etapas de la autonomía política municipal.....	303
Participación condicionada	304
Participación amplia	306
Participación institucionalizada.....	308
Participación restringida	310
Participación cooptada.....	311
Capítulo 12. Propuestas de líneas de trabajo para organizaciones de la sociedad civil para fortalecer la autonomía política de los municipios.....	315
Capítulo 13. Conclusiones generales.....	321
Bibliografía citada	325
Publicaciones y portales electrónicos	334
Publicaciones.....	334
Portales	336
Anexos	337
1. Informantes claves entrevistados	337
2. Efectos en la autonomía municipal de las leyes de municipios aprobadas bajo la dictadura somocista.	339
3. Matriz comparativa sobre la evolución de la autonomía política municipal y la participación ciudadana entre 1990 y 2012.....	343
4. Decreto de cancelación de las elecciones municipales en 1937.....	347

5. Carta Centroamericana de la autonomía municipal promovida por el Sistema de Integración Centroamericana (SICA).....	349
6. Carta iberoamericana de autonomía municipal	355

Tabla de ilustraciones

Tabla 1. Atribuciones de municipalidades entre 1957 y 1978	72
Tabla 2. Bienes públicos y tipos de descentralización	112
Tabla 3. La autonomía municipal según las Constituciones de 1987 y 1995	126
Tabla 4. Matriz de salida para la autonomía política entre 1990 y 2012	127
Tabla 5. Matriz de salida de la participación ciudadana entre 1990 y 2012	173
Tabla 6. Legitimidad de los gobiernos del período 2008-2012 según origen y desempeño	200
Tabla 7. Relaciones entre niveles de gobierno según el signo político	216
Tabla 8. Tipos de relaciones entre gobiernos centrales y locales de los casos estudiados	296
Tabla 9. Modalidades participativas según evolución de la autonomía política municipal	304

Siglas y acrónimos

ACNIC: Asociación de Concejales de Nicaragua

AMUNIC: Asociación de Municipios de Nicaragua

AMUZEC: Asociación de Municipios de Zelaya Central

CAPS: Comités de Agua Potable y Saneamiento

CAPS: Comités de Agua Potable y Saneamiento

CDC: Consejos de Desarrollo Comunitarios

CDD: Consejo de Desarrollo Departamental

CDM: Comités de Desarrollo Municipal

CEAP: Centros de Estudios y Análisis Políticos

CERAP: Comité Ejecutivo para la Reforma de la Administración Pública

CGLU: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

CGR: Contraloría General de la República

CM: Concejo Municipal

CNUAH-Hábitat: Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

CONPES: Consejo Nacional de Planificación Económica y Social

COSUDE: Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo

CPC: Consejos del Poder Ciudadano

CSD: Comisión Sectorial de Descentralización

DAMUR: Dirección de Asuntos Municipales y Regionales

DEMUCA: Desarrollo Municipal en Centroamérica

ENDDL: Estrategia Nacional de Descentralización para el Desarrollo Local

ERCERP: Estrategia para la Reducción de la Pobreza

FEDETRASEP: Federación Democrática de Trabajadores del Sector Público

FISE: Fondo de Inversión Social de Emergencia

FSLN: Frente Sandinista de Liberación Nacional

GPC: Gabinete municipal del Poder Ciudadano

GTZ: Agencia de Cooperación Técnica Alemana

IBI: Impuesto de Bienes Inmuebles

IIE: Instituto de Estudios Internacional-Fundación Ford

IDR: Instituto de Desarrollo Rural

IMI: Impuesto Municipal sobre Ingresos

INAA: Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados

INIFOM: Instituto Nacional de Fomento Municipal

IPADE: Instituto para el Desarrollo de la Democracia

JCOPS: Juntas Comunitarias de Obras y Progresos

MCN: Movimiento Comunal Nicaragüense

MHCP: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

OAP: Oficina de Administración Pública

PASOC: Proyecto de Agua, Saneamiento y Organización Comunitaria

PERDE: Plan Estratégico de Reconstrucción y Desarrollo del Municipio de Estelí

PLC: Partido Liberal Constitucionalista

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PNDH: Plan Nacional de Desarrollo Humano

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

RAAS: Región Autónoma del Atlántico Sur

RNDDL: Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local

SAMU: Secretaría de Asuntos Municipales

SCO: Sociedad Civil Organizada

SINACAM: Sistema Nacional de Capacitación Municipal

SIRDEM: Sistema de Reconocimiento al Desempeño Municipal

SISCAT: Sistema de Catastro

SISREC: Sistema de Registro de Contribuyentes

SNV: Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo

SRAMU: Secretaría de Asuntos Regionales y Municipales

TGL: Transmisión de Gobiernos Locales

UNO: Unión Nacional Opositora

UNOM: Unidad de Operación y Mantenimiento

Executive summary

The relationship between municipal political autonomy and patterns of citizen participation in Nicaragua between 1990 and 2012.

Introduction

In Nicaragua, with the restoration of municipal autonomy in the 1987 constitution and the promulgation of the Municipalities Act in 1988, the interrelation between the municipality and citizen participation took on a special importance.

Under the Somoza dictatorship, municipal autonomy had been suspended for 50 years, during which the free, direct election of local authorities was suppressed. Although Somoza paid lip service to the principle of financial and administrative autonomy, in practice the powers and functions of the municipalities were subject to central government approval.

Following the 1990 elections, municipal autonomy was expressly recognized for the first time in Nicaragua's history. From then on it was extended and reinforced through a series of laws, as part of the gradual decentralization of the state and the reform of public administration, coinciding with the end of the armed conflict.

At the same time, participatory initiatives spread through all three levels of government (municipal, regional and national), giving rise to a regulatory framework that was completely new to Nicaragua and Central America. The centrepiece of this regulatory framework was the 2003 Citizen Participation Act, which was clearly modeled on the municipal sphere.

After the return to power of the FSLN, however, President Ortega took various steps to limit municipal autonomy, as part of his plans to refound the state. Studies from the period showed that, in the political sphere, municipal autonomy was an obstacle to the implementation of the Citizen Power model, based on the Citizen Power Councils (CPCs), which were organized top-down, from national level to rural communities and neighbourhoods.

The irregularities of the 2008 municipal elections weakened the political autonomy of more than a quarter of Nicaragua's municipalities, home to half the voting population, and made

it possible for CPCs to be established in 70.0% of the municipalities in which the FSLN was the victor. Following his re-election in 2011, Ortega was able to change the law to tailor municipal autonomy to the central government's plans. As the municipal governments lost political autonomy, they also lost the ground they had gained in administrative and financial matters.

Research problem

The gradual erosion of municipal autonomy in Nicaragua from 2007, with a focus on the political sphere. The sequence of events shows that the political dimension is key to the democratization of states and the promotion of wider relations between the authorities and citizens.

Objectives

General objectives

1. Analyze the relationship between the stages of municipal political autonomy and the patterns of participation in public decisions in the municipalities of Nicaragua between 1990 and 2012, its repercussions for the consolidation of democracy and its contribution to the construction of a system of local governance.
2. Provide an up-to-date study on the importance of municipal autonomy that will contribute to the Nicaraguan municipalist movement, including a proposal to strengthen political autonomy in processes of democracy promotion and local development.

Specific objectives

- 1) Identify the changes that municipal political autonomy has undergone in the course of history, as reflected in the nature of the authorities, the separation of political and administrative functions, intergovernmental relations based on separated and shared powers, and the role of the deliberative and consultative bodies.
- 2) Determine the effects that the processes of decentralization in Central America since the 1980s have had on the development of the Nicaraguan system of municipal government.

- 3) Analyze how the growth of political autonomy influenced the consolidation of municipal autonomy from 1990 onward, backed by the political legitimacy of the elected representatives, the autonomy to make decisions, the relationships with other levels of government and the range of participatory spaces available to the population.
- 4) Examine the historical development of citizen participation in post-revolutionary Nicaragua from 1990, in terms of citizens' ability to take part in public decisions, the indirect ways in which they can influence policy and the autonomy of the participatory exercises that were carried out.
- 5) Reconstruct the participatory initiatives of Estelí, Juigalpa and Nueva Guinea, with the aim of verifying *in situ* how they related to the municipal authorities' political autonomy to govern.
- 6) Construct patterns of citizen participation according to the degree of municipal political autonomy under which each one has been put into practice.
- 7) Propose lines of further research to strengthen the political autonomy of the municipalities, as part of strategies to promote democracy and local development in Nicaragua.

Results

Political autonomy was a gradual conquest for the municipalities, as was its influence on citizen participation. As the authorities acquired the power to govern and administer the affairs of their local area, they were able to redistribute the power acquired through electoral means.

The laws and the policies implemented in the 22 years under consideration each had different effects on political autonomy, which in turn affected citizen participation. These two effects resulted in certain patterns in relations between the authorities and the population.

In the period of partial restoration of political autonomy (1990-1996), the predominant mode of relationship was one of participation, shaped mainly by the climate of polarization and thus of political exclusion.

In the period of increasing autonomy (1997-2000), participation was extended, as the authorities wanted to involve as many parties as possible in the strategic planning of municipal development.

During the strengthening of political autonomy (2001-2004), participation was institutionalized through municipal orders, influenced by the passing of the Citizen Participation Act.

During the period of challenge to political autonomy (2005-2008), marked by the return to power of the FSLN, participation was restricted, due to the polarization between two participatory models: that of the central government and that based on the Citizen Participation Act.

During the crisis of political autonomy (2009-2012), as a result of the irregularities in the 2008 municipal elections, two types of participation predominated: co-opted participation in most of the Sandinista-governed municipalities and controlled participation, for reasons of distrust, under liberal governments.

General conclusions

This research is based on a central hypothesis, which is that the extent to which municipal authorities exercise the political dimension of municipal autonomy influences the modes of citizen participation, which range from co-option to autonomy. From this perspective, if municipalities do not have the capacity to make their own decisions, citizens have no reason for participation.

This affects local democracy because if citizens do not have the power to organize inclusive participatory spaces, there are no appropriate channels for the diversity of citizen viewpoints to be heard.

In Nicaragua, the history of municipal autonomy is the history of the behaviour of its political dimension. The boom of municipal autonomy coincided with the boom of the political dimension. Whenever national governments set out to democratize the political system, they promoted municipal autonomy by extending the guarantees provided to its political dimension. Every time an authoritarian regime was installed, one of the first rights

to be sacrificed was the right to free election of the local authorities, which is the core of the sociopolitical dimension of municipal autonomy.

If municipal autonomy derives from a legal system that gives form to the state, political autonomy is directly attributable to the election of the authorities by the citizens, assuming that the conditions for fair, free, competitive and transparent elections are met.

Whenever local governments were backed by the political participation of the population, they increased their capacity to make decisions by giving priority to the demands of the population, without waiting for central government approval. Governments had the political freedom to choose the participatory arrangements through which they wished to involve the population in public decisions.

This confirms the hypothesis: as the authorities had more capacity to decide, their decisions became more open to citizen participation. This does not exclude other factors that may have contributed to this redistribution of power, such as the polarization and political will of the authorities, the influence of the laws that strengthened the system of municipal government, the support of international cooperation agencies (especially decentralized cooperation) and civil society organizations and, above all, the political alignment or opposition between central and local government.

Because of the influence of these factors, the relationship between political autonomy and citizen participation is not directly proportional, as the hypothesis suggests much less its effects on local democracy.

Given political polarization and an alignment between the two levels of government, the participatory arrangements served to exclude those identified as opponents of or dissenters from the municipal government.

Where the balance of forces within a municipality was unclear, municipal governments would promote an institutional architecture that fostered consensus. Where the balance of forces was in the governments' favour, they would exercise their autonomy to protect the hegemony of their party.

In contrast, political alignment acted in a different direction. Where the central government was led by the leader of the party in government in the municipality, the chances of subordination were greater than otherwise. In these cases, local governments promoted systems of participation aimed at redistributing power among their electoral bases.

From 2007, the new central government established a model of relations with the municipalities that deprived the municipalities of the power to make decisions, including the power to construct their own systems of participation. This limitation of political autonomy was confirmed with the fraudulent elections of 2008, which broke the foundation on which political autonomy was built. Contrary to the hypothesis, the deterioration of local democracy gave rise to spurious governments that had no political autonomy to make decisions or submit them to the population for approval.

This reduction in the scope for decisions influenced the model of government. The local governance initiatives in which public, private and social players interacted in a relational manner to address local problems were suppressed in order to re-establish centrally and politically controlled hierarchical arrangements, with the argument that the different levels of governments were complementary.

Under the shadow of these controls, especially the role of political secretary, there was a regression in local democracy. Local governance was longer for the good of all but was aimed at ensuring a hegemony based on domination, ignoring consensus.

Once again, as in 1937, autonomy was abolished, in practice, by the will of the national government. Although the political sphere was left superficially intact, the undermining of municipal elections eroded the socio-political bases that sustained it.

Resumen ejecutivo

La relación de la autonomía política municipal y las modalidades de participación ciudadana en Nicaragua entre 1990 y 2012.

Introducción

La interrelación entre el municipio y la participación ciudadana en Nicaragua cobró especial relevancia con la restauración de la autonomía municipal en la Constitución de 1987 y con la promulgación de la Ley de Municipios en 1988.

La dictadura somocista había suspendido la autonomía municipal durante 50 años, un período que incluyó la cancelación de la elección libre y directa de las autoridades locales, y aunque se reconoció de forma declarativa la autonomía financiera y administrativa, las competencias y funciones de las municipalidades fueron subordinadas a la aprobación final del Gobierno Central.

Con las elecciones de 1990 el régimen autonómico municipal entró en vigor de manera expresa por primera vez en la historia de Nicaragua. Además, a partir de entonces se vio ampliado y reforzado con una larga lista de leyes como parte del proceso de descentralización del Estado y de reforma de la administración pública, coincidiendo con la salida del conflicto armado.

Al mismo tiempo se generalizaron experiencias participativas en los tres niveles de la administración pública, municipal, autonómica y nacional, que a su vez dieron origen a un marco normativo innovador en Nicaragua y Centroamérica, que conoció su punto más importante con la Ley de Participación Ciudadana en 2003, claramente inspirada en el ámbito municipal.

Sin embargo, tras el regreso del FSLN al poder, el presidente Ortega dentro de sus planes de refundar el Estado tomó un conjunto de medidas para limitar la autonomía municipal. Estudios de la época mostraron que la esfera política la autonomía municipal era unos de los obstáculos para implantar el modelo del Poder Ciudadano, que se asentaba en los Consejos del Poder Ciudadano (CPC), organizados de manera jerárquica desde el nivel nacional hasta las comunidades rurales y barrios.

Las irregularidades de las elecciones municipales de 2008 debilitaron la autonomía política de más de la cuarta parte de municipios del país donde habitaba la mitad de la población electoral, y permitió la implantación de los CPC en el 70.0% de municipios que ganó el FSLN. La reelección de Ortega en 2011 le permitió reformar las leyes para ajustar la autonomía del municipio a los planes del Gobierno Central. A medida que los gobiernos municipales fueron perdiendo autonomía política, cedieron el terreno que habían ganado en lo administrativo y financiero.

Problema de la investigación

El proceso progresivo de erosión de la autonomía municipal en Nicaragua a partir de 2007 enfocado en su esfera política. La secuencia seguida ha mostrado que la dimensión política es clave para la democratización de los estados y para impulsar relaciones amplias entre autoridades y ciudadanía.

Objetivos

Generales

1. Analizar la relación entre las etapas de la autonomía política municipal y las modalidades participativas en las decisiones públicas en los municipios de Nicaragua entre 1990 y 2012, sus repercusiones en la consolidación de la democracia y su contribución a la construcción de un régimen de gobernanza local.
2. Aportar al movimiento municipalista nicaragüense un estudio actualizado sobre la relevancia de la autonomía municipal, que incluya una propuesta para el fortalecimiento de la autonomía política en los procesos de promoción de la democracia y del desarrollo local.

Específicos

- 1) Identificar los cambios experimentados en la historia de la autonomía política municipal, expresados en la naturaleza de las autoridades, la dualidad entre funciones políticas y administrativas, las relaciones intergubernamentales para delimitar competencias propias y compartidas, y el papel de los cuerpos deliberativos y consultivos.

- 2) Determinar los efectos que los procesos de descentralización ocurridos en Centroamérica desde los años 80 tuvieron en el impulso del régimen municipal nicaragüense.
- 3) Analizar el peso que ha tenido el desarrollo de la autonomía política en la consolidación del régimen de autonomía municipal a partir de 1990, según la legitimidad política de los electos, el autogobierno para tomar decisiones, las relaciones con otros niveles de gobierno y el ofrecimiento de espacios participativos a la población.
- 4) Examinar el comportamiento histórico de la participación ciudadana en la Nicaragua post revolucionaria a partir de 1990, según la interrelación con las autoridades para intervenir en las decisiones públicas, las formas indirectas de incidencia política y la autonomía de los ejercicios participativos.
- 5) Reconstruir las experiencias participativas de Estelí, Juigalpa y Nueva Guinea, con el fin de comprobar localmente su relación con la autonomía política que tuvieron las autoridades municipales para gobernar.
- 6) Construir modalidades de participación ciudadana según la relación con los grados de autonomía política municipal bajo los cuales se hayan practicado.
- 7) Proponer líneas de trabajo para fortalecer la autonomía política de los municipios, dentro de estrategias de promoción de la democracia y el desarrollo local en Nicaragua.

Resultados

La autonomía política fue una conquista gradual de las municipalidades, al igual que su influencia en la participación ciudadana. A medida que las autoridades fueron adquiriendo la potestad de ejercer el gobierno y la administración de los asuntos propios de sus territorios, fueron ejerciendo la potestad de redistribuir el poder adquirido por la vía electoral.

Las leyes y las políticas en los 22 años analizados tuvieron distintos efectos en la autonomía política, que a su vez repercutieron en la participación ciudadana. Ambos efectos produjeron patrones o modalidades de relaciones de las autoridades con la población.

En el periodo de restauración parcial de la autonomía política (1990-1996), la modalidad de predominante fue la participación condicionada fundamentalmente por el clima de polarización y por ende de exclusión política.

A la fase de profundización de la autonomía (1997-2000), correspondió la modalidad de participación amplia por la disposición de las autoridades de dar entrada al mayor número posible de actores en procesos de planificación estratégica del desarrollo municipal.

La fase de fortalecimiento y auge de la autonomía política (2001-2004), se reflejó en la modalidad participativa institucionalizada mediante ordenanzas municipales, influidas por la aprobación de Ley de Participación Ciudadana.

La fase de desafío a la autonomía política (2005-2008), marcada por el retorno al gobierno nacional del FSLN, repercutió en la modalidad de participación restringida por la polarización entre dos modelos participativos: el del Gobierno Central y el respaldado en la Ley de Participación Ciudadana.

A la fase de la crisis de la autonomía política (2009-2012) por las irregularidades de las elecciones municipales de 2008, correspondió el predominio de dos modalidades participativas: la cooptada en la mayoría de los municipios de gobierno sandinista, y la controlada por razones de desconfianza bajo gobiernos liberales.

Conclusiones generales

La presente investigación se ha realizado en torno a su hipótesis central, según la cual, el grado de ejercicio de la esfera política de la autonomía municipal por parte de las autoridades, influye en las modalidades participativas de la ciudadanía que van de la cooptación a la autonomía. Desde esta óptica, si las municipalidades no tienen capacidad para tomar decisiones propias, la ciudadanía no tiene objeto de participación.

A su vez esto repercute en la democracia local, puesto que si tampoco tienen potestad para organizar espacios participativos incluyentes, la diversidad de manifestaciones de la ciudadanía no encuentra los cauces adecuados para intervenir.

En Nicaragua la historia de la autonomía municipal muestra que ha sido la historia del comportamiento de su dimensión política. Los momentos de auge de la primera han coincidido con el auge de la segunda. Cuando los gobiernos nacionales han pretendido la democratización del régimen político, han promovido la autonomía municipal ampliando las garantías a su dimensión política. Cada vez que se instauró un régimen autoritario, entre los primeros derechos sacrificados estuvo el derecho a la libre elección de las autoridades locales, que es el núcleo de la vertiente sociopolítica de la autonomía municipal.

Si la autonomía municipal se deriva de un ordenamiento jurídico que da cuerpo al Estado, la autonomía política es directamente atribuible a la elección de las autoridades por la ciudadanía, bajo el supuesto de que se cumplen las garantías para la celebración de elecciones justas, libres, competitivas y transparentes.

Cuando los gobernantes locales fueron respaldados por la participación política de la población, fortalecieron su capacidad de tomar decisiones dando prioridad a las demandas de la población, sin esperar la aprobación del nivel central. Los gobiernos fueron políticamente autónomos para adoptar los diseños participativos a través de los cuales querían incorporar a la población a las decisiones públicas.

Esto confirma el planteamiento de la hipótesis: A medida que las autoridades tuvieron más capacidad de decidir, estas decisiones fueron más accesibles a la participación de la ciudadanía. Lo cual no niega que intervinieran otros factores en esta redistribución del poder: la polarización y voluntad política de las autoridades, la influencia de las leyes que fortalecieron el régimen municipal, el acompañamiento de las agencias de cooperación internacional -muy en especial la descentralizada- y de organizaciones de la sociedad civil, y sobre todo el alineamiento o la distancia política entre los gobiernos centrales y locales.

La influencia de estos factores hace que la relación entre autonomía política y participación ciudadana no sea directamente proporcional como propone la hipótesis, menos aún sus efectos en la democracia local.

Cuando intervinieron la polarización política y el alineamiento entre ambos niveles de gobierno, los diseños participativos sirvieron para excluir a quienes fueran identificados como de oposición o de posiciones no convergentes con el gobierno municipal.

Si no estaba clara la correlación de fuerzas dentro del municipio, los gobiernos impulsaron una arquitectura institucional que contribuyera al consenso. Si la correlación les favorecía, ejercieron su autonomía para asegurar la hegemonía de sus respectivos partidos.

En cambio la influencia del alineamiento político actuó diferente. Si el Gobierno Central era dirigido por el líder del partido que gobernaba en el municipio, las posibilidades de subordinación fueron mayores que si no lo fuera. En estos casos los gobiernos locales impulsaron modelos de participación con la finalidad de redistribuir el poder entre sus bases electorales.

El nuevo Gobierno Central a partir de 2007 instauró un modelo de relaciones con las municipalidades que les restó autonomía para tomar decisiones, entre ellas la de construir diseños participativos propios. Esta limitación a la autonomía política fue confirmada con la ruptura de su fundamento en las elecciones fraudulentas de 2008. En sentido inverso a la hipótesis, el deterioro de la democracia local originó gobernantes espurios sin autonomía política para tomar decisiones ni para someterlas a la población.

Esta disminución del campo para tomar decisiones a su vez influyó en el modelo de gobierno. Las experiencias gobernanza local en las que actores públicos, privados y sociales interactuaron de forma relacional para abordar problemas locales, fueron suprimidas para reimplantar diseños jerárquicos controlados central y políticamente bajo el argumento de la complementariedad de los gobiernos.

A la sombra de estos controles, y muy en particular de la figura del secretario político, la democracia local sufrió una involución; la gestión del gobierno dejó de ser en favor de todos y más bien fue para asegurar una hegemonía basada en la dominación, a espaldas del consenso.

Nuevamente, al igual que en 1937, la autonomía fue abolida en la práctica por voluntad del gobierno nacional. Si bien se conservó formalmente la esfera política, al quebrantar las elecciones municipales erosionó las bases sociopolíticas que le daban sustento.

“To be local implies some control over decisions by the community...However, these notions of local government as control by the community contrast with the fact that local government is essentially a subordinate institution...”

Edward C. Page

“The issue of sovereignty, therefore, makes local autonomy a relative concept. Because local autonomy implies a degree of control over particular policy issues, if not over a territory as a whole, there will always be a tension between national and sub-central units of governments over who has authority in particular spheres”.

Lawrence Pratchett

La relación de la autonomía política municipal y las modalidades de participación ciudadana en Nicaragua entre 1990 y 2012.

Introducción

Objeto de estudio: la esfera política de la autonomía municipal y su relación con las modalidades participativas.

Justificación

La interrelación entre el municipio y la participación ciudadana en Nicaragua cobró especial relevancia con la restauración de la autonomía municipal en la Constitución de 1987 y con la promulgación de la Ley de Municipios en 1988. No es casual que en el segundo párrafo del artículo No. 1 de la Ley 40, inmediatamente después de definir qué es el municipio, disponga que *“Se organiza y funciona con la participación ciudadana”*; es decir, otorga a la misma un carácter articulador de los tres elementos que a continuación define como esenciales del municipio: el territorio, la población y su gobierno.

Pero no sólo eso. Este rasgo de la participación ciudadana lo establece antes de recuperar y definir la autonomía municipal en el artículo 2, como *“el derecho y la capacidad efectiva de las municipalidades para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y en provecho de sus pobladores, los asuntos públicos que la Constitución y las leyes señalen”*.

La dictadura somocista había suspendido la autonomía municipal durante 50 años, un período que incluyó la cancelación de la elección libre y directa de las autoridades locales, y aunque se reconoció de forma declarativa la autonomía financiera y administrativa, las competencias y funciones de las municipalidades fueron subordinadas a la aprobación final del Gobierno Central.

Con las elecciones de 1990 el régimen autonómico municipal entró en vigor de manera expresa por primera vez en la historia de Nicaragua. Además, a partir de entonces se vio ampliado y reforzado con una larga lista de leyes como parte del proceso de descentralización del Estado y de reforma de la administración pública, en el marco de las reformas neoliberales derivadas de la agenda del Consenso de Washington. Este proceso

también se vivió en los otros países de Centroamérica que empezaban a salir de conflictos armados.

Entre las leyes aprobadas en los años 90, especial mención merecen las que fortalecieron las diferentes esferas de la autonomía municipal: de Régimen Presupuestario y de Transferencias Presupuestarias hacia las municipalidades (autonomía financiera); de Carrera Administrativa Municipal (autonomía administrativa); reforma de la Ley de Municipios, y la Política Nacional de Descentralización (autonomía política).

Simultáneamente, en esa misma medida se fueron generalizando experiencias participativas en los tres niveles de la administración pública, municipal, autonómica y nacional, que a su vez dieron origen a un marco normativo innovador en Nicaragua y Centroamérica, que conoció su punto más importante con la Ley de Participación Ciudadana en 2003, claramente inspirada en el ámbito municipal.

Al amparo de esta Ley, se formalizó un modelo de participación ciudadana que intentó articular en un sistema nacional los niveles y mecanismos participativos que habían creado más de treinta leyes. Este sistema se arraigaba en los Comités de Desarrollo Municipal (CDM) y tenía su vértice en el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES).

Esta apuesta participativa se vio beneficiada por un Gobierno Central que entre 2001 y 2006, ante la falta de respaldo en el parlamento, buscó apoyo a sus políticas en las organizaciones de la sociedad civil que no tenían voz en las instituciones representativas de la política.

Sin embargo, a partir de 2007, con el regreso del FSLN al gobierno nacional este modelo participativo se vio desplazado por el modelo denominado de Poder Ciudadano. En uno de sus primeros actos, el presidente Ortega decretó los Consejos del Poder Ciudadano (CPC), organizados de manera jerárquica desde el nivel nacional, presidido por el propio Ortega, hasta las comunidades rurales y barrios.

Debido a la falta de una correlación política favorable en el parlamento, el Gobierno Central no pudo reformar las leyes municipales, lo que provocó que entre 2007 y 2012

convivieran los dos modelos participativos, en particular en el nivel local al amparo de la autonomía municipal que facultaba a cada gobierno para organizar la participación ciudadana según su signo político. De modo que en los gobiernos del FSLN, el Gobierno Central impuso a los Consejos del Poder Ciudadano (CPC) y en los de otros partidos se mantuvo el de los Comités de Desarrollo Municipal (CDM).

Estudios de la época (Prado, 2008; Prado, 2009; Stuart, 2009; RNDDL, 2008) mostraron que la esfera política la autonomía municipal era uno de los obstáculos para la implantación del modelo del Poder Ciudadano representado por los Consejos del Poder Ciudadano. La autonomía municipal también era un impedimento para desmontar la política de descentralización vigente hasta la fecha e imponer un nuevo enfoque de la descentralización del Estado, según el cual las competencias transferidas desde el nivel central no acabarían en los municipios sino en los Consejos del Poder Ciudadano (Gobierno de Nicaragua, 2008; INIFOM, 2008)

En línea con lo anterior, el régimen de Ortega empezó a dismantelar los puntos neurálgicos de la autonomía política municipal. El primer paso fue implantar a los CPC en los municipios no gobernados por el FSLN, como instituciones paralelas para desembolsar las transferencias focalizadas del Gobierno Central. El segundo, y de mayor calado, fue la captura de casi la totalidad de los gobiernos municipales (y de los más importantes) del país mediante irregularidades en las elecciones municipales de 2008 y 2012.

A partir de 2012, ya con una mayoría absoluta en el parlamento, prosiguió con las reformas de las leyes para ajustar a su medida la autonomía política del municipio. En este período fueron reformados elementos claves de la capacidad deliberativa de los Concejos Municipales, como son: su tamaño y composición; la naturaleza de los espacios consultivos de las decisiones locales; y por último el pilar más importante de la autonomía financiera, la Ley de Régimen Presupuestario Municipal, retornando a la discrecionalidad del nivel central la aplicación de los criterios de ponderación para fijar las transferencias fiscales hacia las municipalidades.

A medida que los gobiernos municipales fueron perdiendo autonomía política frente al Gobierno Central, cedieron el terreno que habían ganado en lo administrativo y financiero

en los años anteriores. Ello fue sido posible no sólo por la debilidad política del municipio, sino además por el colapso de la independencia de los demás poderes del Estado frente al Ejecutivo.

De forma paralela, la modalidad participativa patrocinada por el gobierno nacional fue experimentando la transformación de los Consejos del Poder Ciudadano a los Gabinetes de Familia, con la pretensión de extender el control político de las comunidades a las familias.

Sin embargo, por razones de disponibilidad de información y por trascendencia de los cambios ocurridos, esta investigación ha sido acotada temporalmente entre 1990 y 2012. Entre ambas fechas, tanto la autonomía municipal como la participación ciudadana han experimentado los cambios que son el interés del presente trabajo.

Problema de la investigación

La erosión de la autonomía municipal en Nicaragua a partir de 2007 ha sido un proceso progresivo centrado en su esfera política; primero con medidas de hecho, más tarde mediante la desnaturalización de las elecciones municipales como fuente de legitimidad, y por último con la reforma de las leyes de municipales.

Esta secuencia del desmontaje de la autonomía municipal ha mostrado que la dimensión política es un factor clave para la democratización de los estados, así como para impulsar modalidades de interacción entre autoridades y ciudadanía.

De allí la necesidad de hacer un examen a fondo de la relación entre autonomía política y las modalidades de participación ciudadana en situaciones de debilitamiento de la democracia, concretamente en el caso de Nicaragua, por las razones siguientes:

- La importancia que ha tenido la recuperación de la autonomía municipal en la transición hacia la democracia.
- Su asociación con el proceso de descentralización del Estado puesto en marcha a partir de 1990.
- El efecto que ha tenido en nuevos tipos de gestión municipal más próximos a la interacción sociopolítica de la gobernanza (Kooiman, 2000) que al gobierno jerárquico.

- La cercanía en el tiempo de la convivencia entre distintas modalidades participativas, lo que permite que en Nicaragua las personas todavía puedan comparar sus experiencias.

Esta focalización en la autonomía política no quiere decir que se vayan a omitir las dimensiones administrativas y financieras. Al contrario, en el proceso investigativo se pretende recuperar los avances y las consecuencias en ambas materias por el aporte que han brindado al ejercicio del autogobierno, entendido en su doble acepción de ejercicio político y administrativo.

Relevancia política.

El Ejecutivo de Ortega, al igual que otros gobiernos dentro de la órbita del ALBA, en una lógica refundacional del Estado, ha pretendido oponer el modelo llamado de democracia directa¹ a las modalidades participativas que combinaban el papel de los electos y la intervención de la ciudadanía en las decisiones públicas.

Por razones de su historia reciente, en Nicaragua la autonomía municipal ha tenido un carácter reivindicativo en la lucha contra la dictadura de Somoza, y más tarde fue parte de la agenda de la revolución en los 80 y del cambio político vivido a partir de 1990. De modo que el municipio y su autonomía han tenido un papel importante en las transformaciones políticas que ha experimentado el país en los últimos 25 años.

Asimismo, el renacimiento del municipio ha estado asociado a una versión de la participación ciudadana heredera del espíritu emancipador que prometió la revolución sandinista en los 80, tal como lo reflejan los primeros dos artículos de la Ley de Municipios y sus reformas. Por ello, tras el cambio de régimen en 1990, tuvieron lugar importantes experiencias participativas auspiciadas por gobiernos municipales del FSLN y promovidas por el activismo social arraigado en el sandinismo.

Sin embargo, el contrasentido de que el retorno de Daniel Ortega en 2007 - cuyo primer gobierno restauró la autonomía municipal en 1987- haya significado el retroceso de la

¹ Según Costrafreda, más que un modelo se trata de la puesta en práctica de instrumentos de democracia directa como “consultas populares, iniciativas legislativas, revocaciones de mandatos y demás” (Costrafreda, 2013: 106)

autonomía municipal y la imposición de una modalidad participativa que borra todo lo actuado por la fracción parlamentaria de su partido entre 1990 y 2006, merece ser abordado en una investigación que ponga en perspectiva las consecuencias de estos cambios para la democracia en Nicaragua.

Por esta razón esta investigación tiene entre sus principales destinatarios a las organizaciones y personas que forman parte del movimiento municipalista nicaragüense, cuyo trabajo ha sido y sigue siendo un punto apoyo a la defensa de la autonomía municipal. A través de los colegas de la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo local, esta investigación pretende ser un aporte al fortalecimiento de la sociedad civil, contribuyendo con una reconstrucción diferente de la historia autonomía municipal, en busca de reenfocar el tratamiento del fenómeno ofreciendo nuevos marcos interpretativos.

Importancia académica

Como suele suceder en un país con un desarrollo incipiente de la Ciencia Política, la autonomía municipal ha sido abordada a lo largo de la historia de Nicaragua desde el ámbito jurídico, concretamente en el análisis de las reformas constitucionales y de las leyes de municipios. Esto ha hecho que prevalezca una visión normativista de la autonomía municipal tratada como principio de la organización territorial del Estado según el cual la autonomía municipal corresponde a un orden subordinado.

En cambio, esta investigación se propone abordar la autonomía municipal desde la Ciencia Política, concretamente desde su dimensión sociopolítica. Desde esta perspectiva, la autonomía es un fenómeno que emerge del mandato ciudadano para autogobernarse mediante las elecciones, y que hace posible la influencia de la comunidad sobre las decisiones de los gobernantes locales (Page, 1992). Por supuesto que dentro del marco de las leyes nacionales que norman sus áreas de competencias y las relaciones intergubernamentales.

Habitualmente los estudios sobre la autonomía municipal la abordan considerando sus esferas política, administrativa y financiera, dando la impresión como si la interrelación entre estos tres ámbitos generase un efecto de autonomía estable y progresiva. De modo que podría haber mayor o menor cantidad de autonomía municipal respecto a un ideal

normativo, pero no menos que antes; es decir, como si la conjunción entre las tres esferas arrojase una situación no reversible de la autonomía municipal.

El caso nicaragüense parece mostrar que la autonomía municipal no sólo es reversible sino, además, que su desmontaje obedece a un trayecto que empieza y termina en la dimensión política, arrastrando consigo los avances logrados en las áreas administrativa y financiera.

Pero además, estos retrocesos repercuten en el proceso de consolidación de la democracia en Nicaragua y en el arraigo de las experiencias de gobernanza local. Por ello, también se relacionará la autonomía municipal con los procesos descentralizadores ocurridos en Centroamérica a partir de los años 80, en el debate surgido frente a la reforma neoliberal que se enfocaba en la eficiencia y la reducción de los aparatos administrativos, y la apertura hacia las llamadas Teorías de la Segunda Generación de la Descentralización (Finot, 2001; Saito, 2011) que recuperaron la intervención de la ciudadanía en las decisiones públicas.

Finalmente, se concluirá con el debate entre modalidades participativas que suscita el caso de nicaragüense: Entre el modelo oficial denominado de Poder Ciudadano, que proclama la gestión directa de la población con la cadena de mando que culmina en el Presidente de República, y la democracia participativa, que reivindica el acceso a las decisiones tomadas por los electos más cercanos a la población.

Objetivos

Generales

1. Analizar la relación entre las etapas de la autonomía política municipal y las modalidades participativas en las decisiones públicas en los municipios de Nicaragua entre 1990 y 2012, sus repercusiones en la consolidación de la democracia y su contribución a la construcción de un régimen de gobernanza local.
2. Aportar al movimiento municipalista nicaragüense un estudio actualizado sobre la relevancia de la autonomía municipal, que incluya una propuesta para el fortalecimiento de la autonomía política en los procesos de promoción de la democracia y del desarrollo local.

Específicos

- 1) Identificar los cambios experimentados en la historia de la autonomía política municipal, expresados en la naturaleza de las autoridades, la dualidad entre funciones políticas y administrativas, las relaciones intergubernamentales para delimitar competencias propias y compartidas, y el papel de los cuerpos deliberativos y consultivos.
- 2) Determinar los efectos que los procesos de descentralización ocurridos en Centroamérica desde los años 80 tuvieron en el impulso del régimen municipal nicaragüense.
- 3) Analizar el peso que ha tenido el desarrollo de la autonomía política en la consolidación del régimen de autonomía municipal a partir de 1990, según la legitimidad política de los electos, el autogobierno para tomar decisiones, las relaciones con otros niveles de gobierno y el ofrecimiento de espacios participativos a la población.
- 4) Examinar el comportamiento histórico de la participación ciudadana en la Nicaragua post revolucionaria a partir de 1990, según la interrelación con las autoridades para intervenir en las decisiones públicas, las formas indirectas de incidencia política y la autonomía de los ejercicios participativos.
- 5) Reconstruir las experiencias participativas de Estelí, Juigalpa y Nueva Guinea, con el fin de comprobar localmente su relación con la autonomía política que tuvieron las autoridades municipales para gobernar.
- 6) Construir modalidades de participación ciudadana, según la relación con los grados de autonomía política bajo los cuales se hayan practicado en los períodos de los gobiernos municipales.

- 7) Proponer líneas de trabajo para fortalecer la autonomía política de los municipios, dentro de estrategias de promoción de la democracia y el desarrollo local en Nicaragua.

En correspondencia con estos objetivos los resultados de la investigación han sido ordenados en cinco partes y trece capítulos. El primero se refiere al marco teórico y metodológico, en el que se abordan los tres conceptos centrales de esta investigación: autonomía municipal, participación ciudadana y modalidades participativas, y se construyen las categorías de análisis que aplicarán a lo largo del trabajo. También se construye la hipótesis central y las preguntas que servirán de hilo conductor al mismo. En la metodología se explica el recorrido utilizado para obtener la información, y hace una descripción general de las fuentes primarias y secundarias utilizadas.

La parte I está orientada a dar respuesta al objetivo específico No. 1, y como tal reconstruye el contexto histórico de la autonomía municipal en Nicaragua y Centroamérica. Para fines comparativos está dividido en dos capítulos aplicando las mismas categorías politológicas: La naturaleza de las autoridades, la dualidad entre funciones políticas y administrativas, las relaciones intergubernamentales para delimitar competencias propias y compartidas, y el papel de los cuerpos deliberativos y consultivos. El capítulo 2 se refiere a los orígenes de la autonomía municipal de la Colonia a la independencia de España; y el capítulo 3 aborda su evolución entre 1835, año de la primera Ley de Municipios, y 1979, por el cambio de régimen tras la revolución sandinista.

La parte II, trata de los efectos en el régimen municipal a partir de 1979 que implicó la recuperación de la autonomía municipal, la transición a la democracia y el proceso de descentralización del Estado. Esta parte está dividida en dos capítulos: el No. 4, que recoge el periodo de la revolución sandinista y el No. 5, en respuesta al objetivo específico 2, referido el período de la reforma del Estado que inició con el cambio de régimen en 1990.

La parte III examina la evolución de las dos variables de la investigación entre 1990 y 2012, correspondiendo a los objetivos 3 y 4. Está compuesta de dos capítulos: El No. 6, analiza la trayectoria de la autonomía municipal enfocada en la esfera política; y el No. 7, aborda la participación ciudadana en el ámbito municipal desde el punto de vista de cómo

la población hizo uso de las oportunidades que los gobiernos ofrecían bajo el estatus de autonomía.

La parte IV presenta los estudios de casos de los tres municipios según lo planteado por el objetivo 5, con la finalidad de contrastar el efecto de la evolución en lo nacional de las variables en las experiencias participativas de cada municipio. En este sentido, esta parte se compone de 3 capítulos: el No. 8 reconstruye el caso de Estelí; el No. 9 el de Juigalpa; y el No. 10 el de Nueva Guinea.

La parte V recoge los resultados y las conclusiones generales presentados en 3 capítulos. El No. 11 presenta los resultados con las modalidades participativas identificadas, retomando la evolución de las variables de la autonomía municipal y la participación y los contrastes arrojados por los casos, en correspondencia con el objetivo 6; el No. 12 contiene la propuesta de líneas de trabajo para las organizaciones de la sociedad civil nicaragüense que contribuyen al fortalecimiento municipal; y el No. 13 presenta las conclusiones generales de la investigación recuperando el debate generado por su hipótesis central y las preguntas derivadas.

Capítulo 1. Marco teórico y metodológico

1. La vertiente sociopolítica de la autonomía municipal

Habitualmente el estudio de la autonomía municipal ha sido abordado desde su enfoque normativo o bien tomando en cuenta el grado de cumplimiento de las competencias que las leyes le asignan a los gobiernos municipales (Buitrago, 1987; Escorcía, 1999; Ortega, 1996 y 1997, entre otros). Como se verá a continuación, este enfoque trata parcialmente el fenómeno al fijar su atención en la perspectiva *top-down* de las relaciones poder entre los niveles nacionales y sub-nacionales de gobierno.

Con el propósito de hacer un abordaje diferente, este estudio se ubicará en la perspectiva contraria que aborda la autonomía municipal como el resultado de la voluntad de la población para dotarse de un gobierno propio. A este enfoque se le denominará en el presente trabajo la vertiente sociopolítica de la autonomía municipal.

El estudio de la autonomía municipal desde la Ciencia Política ha sido clasificado por Lawrence Pratchett en tres corrientes aproximaciones o enfoques por sus implicaciones en el estudio de la democracia local: la autonomía como “*libertad respecto a*” las autoridades superiores del Estado, la autonomía como “*libertad para*” alcanzar determinados resultados, y la autonomía como “*reflejos de la identidad local*” en correspondencia con la capacidad de las comunidades para reflejar en sus acciones su sentido de pertenencia a las localidades (2004: 363)².

“*La libertad respecto a*”, según Pratchett, representa la perspectiva clásica de la Ciencia Política en la que se relacionan al menos dos niveles de poder: el central/ nacional y el local/municipal. Se define como “el grado de libertad de decisión³ que tienen las autoridades locales respecto a las autoridades centrales” (ídem), un grado de libertad que depende de cuánto poder están dispuestas a conceder o delegar estas últimas a los niveles inferiores de gobierno. Por ello, Pratchett subraya que se trata de una perspectiva de la autonomía *top-down* en la que el foco está puesto en la libertad de los gobiernos locales frente a posibles interferencias del nivel central.

² Traducción propia. Las denominaciones de las tipologías en inglés son: freedom from, freedom to, y reflections of local identity.

³ La versión en inglés habla de “discretion”, pero por la insuficiencia teórica de su traducción literal en español, se ha hecho la traducción libre como “libertad de decisión”.

Recurriendo al trabajo de Gordon Clark⁴, Pratchett plantea dos características de este enfoque: la iniciación y la inmunidad. La primera está referida al poder para actuar de los gobiernos locales, siempre que tengan el derecho para hacerlo; es decir, que estén facultados por las leyes. La segunda tiene que ver con el poder para actuar sin temor a la vigilancia de las más altas autoridades; o bien, en palabras de Clark: “la inmunidad permite a gobiernos locales actuar como deseen dentro de los límites impuestos por sus poderes de iniciativa” (Pág: 363-364, traducción propia).

Aunque sea evidente, no está de más destacar las coincidencias de este enfoque con algunos autores del Derecho Administrativo sobre la autonomía municipal. Según esta disciplina, la autonomía municipal esencialmente se trata de un principio de organización territorial del Estado, un “Ordenamiento local, ante un Ordenamiento derivado que debe encontrar su perfecta articulación en el Ordenamiento estatal, garante de la unidad última del sistema jurídico” (Carro Fernández, 1998: 62).

Dentro de esta categoría del deber ser que emana de los marcos jurídicos se ubicaría la mayoría de estudios realizados en Nicaragua acerca de la autonomía municipal.

Por su parte, la corriente de la “*libertad para*”, trata, o más bien cuestiona, el impacto independiente que pueden tener las políticas locales frente a las intervenciones nacionales en las ciudades. Desde este ángulo, se refiere a la libertad que tienen los gobiernos locales de presionar o incidir sobre los gobiernos centrales para que sus acciones en los territorios contribuyan a potenciar los resultados que buscan las municipalidades.

Esto traslada las relaciones de autonomía a un terreno de la política cercano al clientelismo, dado que al depender de la capacidad de presión de los políticos locales sobre los nacionales, coloca a los primeros -y a su estatus autónomo- en posición de tener que corresponder con contraprestaciones o favores.

No obstante, Pratchett sostiene que este enfoque tiene la utilidad de ayudar a reconocer “variaciones en la autonomía local dentro de sistemas particulares de gobierno” (Pág.366,

⁴Vid. “A Theory of Local Autonomy”, en *Annals of the Association of American Geographers*, 1984, 74(2), 195-208, citado por Pratchett.

traducción propia), lo que de paso contribuye a hacer menos rígida la aplicación de la teoría en la investigación de caso reales.

La tercera corriente, los “*reflejos de la identidad local*”, se refiere a “la capacidad para definir y expresar la identidad local a través de la actividad política” de las comunidades, lo que claramente representa un cambio de enfoque respecto a las dos anteriores porque pone el acento en el papel de las poblaciones; de allí que el autor plantee que implica una visión *bottom-up* de la aproximación a la autonomía local, según la cual el poder de las localidades no deriva de un único titular soberano (para referirse al gobierno central de los Estados unitarios), sino de quienes las representan (Pág. 366).

Este enfoque enlaza no sólo con la democracia local, sino además tiende un puente entre las corrientes representativas y participativas, por cuanto alberga en pie de igualdad el protagonismo de la ciudadanía y el desempeño de los electos. Asimismo, cruza su camino con otras posiciones dentro del Derecho Administrativo, que consideran la autonomía municipal como reflejo de la “manifestación del principio democrático de autogobierno ciudadano (García de Enterría, citado por Loras), aplicado al gobierno y la administración de los asuntos comunes (públicos) derivados de la convivencia en un territorio”. (Loras, 1990:244).

El acento en la población apunta a rescatar los aspectos subjetivos en la construcción de otros rasgos de la identidad colectiva que proporciona la convivencia local, en especial cuando se trata de acordar los objetivos que se quieren lograr como comunidad (por ej.: los planes de desarrollo) y respecto a quiénes se quiere ser autónomo en la consecución de los mismos. Esto equivale a hablar de procesos de empoderamiento social mediante los cuales la población no sólo se apropia de los derechos (y los deberes) que la amparan, sino que además desarrolla el doble proceso identitario que requiere la autodefinition respecto a los intereses propios (comunales) y extraños (estatales).

La definición de la identidad local lleva aparejado el reto no menos importante de cómo construir los objetivos comunes *vis á vis* los diferentes intereses que conviven en una comunidad, y que a fin de cuentas serán el soporte de lo autónomo, en el sentido de lo propio frente a lo extraño. Al respecto, Pratchett y Page coinciden en destacar la

articulación entre formas representativas y participativas para reagrupar la diversidad de las demandas locales.

Si para Pratchett la autonomía está estrechamente vinculada a las instituciones de la democracia representativa local, porque “proporcionan el foro en el que la política se puede practicar y la identidad local expresarse” (Pág. 367, traducción propia); en Page el principio de representatividad sugiere o tiene implícita la influencia que los ciudadanos de los municipios ejercen a través de los electos, quienes a su vez “pueden proporcionar la oportunidad para formas de democracia participativa a través del involucramiento directo de los ciudadanos o de la actividad de grupos de interés” (Pág. 1, traducción propia).

En esta situación las instituciones representativas tienen la misión de sintetizar las demandas locales que han llegado a la política bajo la forma de reivindicaciones y programas electorales. Pero a diferencia de lo que ocurre en el nivel nacional, la proximidad entre electos y electores en el ámbito municipal impide que la reivindicación (los objetivos de desarrollo local) se pierda, sino que más bien sea sometida al seguimiento de la ciudadanía (los foros de Pratchett y las oportunidades de Page) en la agenda pública.

Dicho en palabras de Pratchett, “si la autonomía local trata principalmente acerca del empoderamiento de las comunidades locales para definir su propio sentido de pertenencia, entonces las instituciones políticas, y en particular las instituciones democráticas, se encuentran en el corazón de cualquier intento de justificar o mejorar la autonomía local” (Ídem, traducción propia).

En esta construcción comunitaria de la autonomía municipal, si bien la ciudadanía es su fuente, la titularidad recae en el cuerpo de personas electas para ejercerla, y por la cual deben responder, en primera instancia, ante los electores, tanto en la interacción cotidiana para la toma y ejecución de las decisiones públicas, como en las siguientes elecciones.

Tomando en cuenta los propósitos de este trabajo que relaciona la autonomía municipal con la participación ciudadana, la presente investigación se inscribirá dentro de esta última corriente, visto que se persigue dar más peso a la vertiente sociopolítica de la autonomía que a las determinantes que establece el Derecho Administrativo.

En este sentido se tratará la autonomía como distribución territorial del poder, en concomitancia con la descentralización del Estado (Ribó y Pastor, 2006), reconociendo las repercusiones que para la democracia local reviste el encargo de la población a los electos para alcanzar los objetivos del desarrollo local. Ello implica “una aproximación de las decisiones políticas a la ciudadanía en aras a una mayor capacidad de control democrático” (521), y a su vez lleva asociada la creación de unidades territoriales subnacionales “con poderes políticos propios”, (ídem) pero dentro de un ordenamiento estatal que los reconoce.

Este enfoque sociopolítico de la autonomía municipal no omite los debates implícitos acerca de la soberanía del poder, librados con mayor fuerza en los estados unitarios como Nicaragua. Quiere hacer visible que la condición de autonomía está asociada a la libertad individual de quienes forman la comunidad política, en el entendido de que sólo quienes pueden ejercer sus derechos, sin otros impedimentos que sus propias objeciones y asumiendo la responsabilidad por sus decisiones (Berlín, 1969), pueden contribuir desde su autonomía personal a la autonomía de todos.

De modo que la libertad de poder decidir de cada ciudadano -su autodeterminación- se vuelve la raíz de la autonomía que más adelante gozarán las instituciones locales. Por eso se considera clave definir a qué autonomía genérica se referirá en lo sucesivo este trabajo. Para ello se retoma el principio formulado por Held, en el sentido que:

“Los individuos deberían ser libres e iguales para determinar las condiciones de su propia vida; es decir, deberían disfrutar de los mismos derechos (y, por consiguiente, de las mismas obligaciones) en la especificación del marco que genera y limita las oportunidades disponibles para ellos, siempre y cuando no utilicen este marco para negar los derechos a otros”. (1992: 326)

Este principio tiene el valor de remitir a la autonomía como una relación política entre individuos libres e iguales –ante la ley, se entiende- y el régimen político; y en tal condición, remite a la autonomía que emerge de las comunidades que deciden dotarse de un autogobierno que mejore sus condiciones de vida.

De modo que el núcleo de la autonomía resulta ser consustancial a un régimen democrático bajo el cual la ciudadanía está protegida por el derecho “frente al uso arbitrario de la

autoridad pública y del poder coercitivo”; y practicada “en la determinación de las condiciones de su asociación” (Held, Idem: 324-325).

Establecido este enfoque sociopolítico de la autonomía y su relación con la autonomía individual, a continuación se pasará a definir los conceptos centrales de esta investigación: autonomía municipal, participación ciudadana y modalidades participativas.

2. La autonomía municipal

El debate sobre la autonomía municipal está estrechamente relacionado con la fundación del municipio moderno, que algunos autores (García de Enterría, 1960; Carro Fernández-Valmayor, 1998; entre otros) sitúan en los albores de la Revolución francesa, concretamente en el Artículo 49 el Decreto del 14 de diciembre de 1789, aprobado por la Asamblea Constituyente.

Siguiendo lo aportado por estos autores, los rasgos de este municipio moderno eran la organización territorial de la comunidad en vez de una sociedad por estamentos y la concepción asociacionista de la comunidad local. El primero implicó distribuir los derechos territorialmente en vez de asignarlos personalmente en razón del rango social que daba el nacimiento, por lo que la demarcación territorial pasó a ser el criterio principal para organizar la administración y asignar los bienes públicos a la población que se encontraba dentro de ella, y no a través de los estamentos que caracterizaban la organización feudal de la sociedad.

El segundo era más bien un conjunto de características reunidas en lo que se conoció más tarde como el paradigma del *pouvoir municipal*, acuñado por la propia Asamblea Constituyente en el artículo 49⁵. El *pouvoir municipal* implicaba:

- El poder municipal como un poder originario y propio del municipio que no necesitaba del reconocimiento estatal.
- La libertad de las poblaciones para construir intereses comunes de manera organizada y por su libre voluntad.

⁵ « ...Les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir, les unes propres au pouvoir municipal, les autres propres à l'Administration générale de l'Etat et déléguées par elle aux Municipalités ». Citado por García de Enterría, 1960: 80.

- El autogobierno emergido de la voluntad de las personas que constituían la comunidad política en sus dos sentidos: la administración y la conducción política.
- Las competencias municipales para responder a los intereses locales, diferenciándose de los intereses o problemas nacionales.

Estos rasgos procedían del fisiocratismo que llegó a tener una importante influencia en los miembros de la Asamblea Constituyente francesa, en especial las ideas de Turgot recogidas en sus *Memoires sur les municipalités*, que con mucha antelación había sentado las bases del municipalismo moderno. Según García de Enterría, el aporte de los fisiócratas consistió en la reforma del impuesto sobre la tierra que bajo el Antiguo Régimen era aplicado de manera discrecional por los Intendentes (representantes del Rey en los territorios) con las exenciones del caso para la nobleza y el clero. La propuesta fisiócrata fue sustituirlo “por un sistema de reparto acordado por los propios interesados que serían precisamente, según la concepción básica de la escuela, los propietarios territoriales, que al efecto habrían de disputar a una representación de los mismos” (1960: 82).

Siguiendo siempre a García de Enterría, esta autogestión fiscal engendró procesos representativos de los vecinos que posteriormente conllevó a la organización de las asambleas provinciales, que a su vez desembocaron en los nuevos municipios franceses como expresión autónoma frente a los intereses del Estado central.

Este empoderamiento de los vecinos lleva a resaltar otro factor cardinal para esta investigación: el municipio moderno -al menos en Francia- nació con la autonomía municipal grabada en su ADN. El hecho de nacer o renacer como un cuerpo político que representara a los vecinos de un territorio lo colocó en el terreno de la pugna con el Estado central por la diferenciación entre intereses locales y nacionales, en una relación que a pesar de todo lo vivido y todo lo escrito, sigue siendo conflictiva.

A la construcción de la autonomía municipal han contribuido tres grandes corrientes: el *pouvoir municipal* francés, cuyas características han sido expuestas arriba; el *selbstverwaltung* alemán y el *selfgovernment* inglés.

El *selbstverwaltung*, promovido a inicios del siglo XIX por Karl von Stein, aportó mayor protagonismo a la intervención del ciudadano en la gestión de sus propios intereses en el nivel de gobierno más próximo a sus vidas, pero con miras a desburocratizar las respuestas de la administración central del Estado prusiano (Carro Fernández, op cit.: 78). Este acento en el papel de la participación ciudadana, si bien estaba limitada a lo administrativo, llevaba aparejada el paso de la condición de súbdito a la de ciudadano y a la disminución de la brecha entre el Estado y la sociedad civil (Ídem).

Respecto al *selfgovernment* inglés, a diferencia de las dos corrientes anteriores, su aporte estaba más dirigido a desarrollar el perfil ejecutivo de la municipalidad para compensar los vacíos de la administración pública de la Corona en el ámbito municipal, en lo que Brugué y Gomá denominan la eficacia prestacional (1998). Este énfasis en el perfil ejecutivo sigue apoyando sus señas de identidad contemporáneas:

- Municipios creados por las leyes del parlamento más que por la voluntad de sus habitantes, un hecho que restringía su carácter representativo.
- Gestionados por “funcionarios honorarios procedentes de las capas superiores de la sociedad” (Carro Fernández, Pág. 79), con funciones más administrativas que políticas, fijadas por el principio de *ultra vires* (Brugué y Gomá, ídem), según el cual las competencias sólo pueden corresponder al ámbito de las legalmente atribuidas.
- Pérdida de autonomía⁶ funcional de los concejos municipales a manos de agencias no estatales o *quangos*, para la prestación de servicios; y en lo político a favor de la participación de los consorcios multisectoriales públicos privados en las decisiones públicas.

⁶ En realidad Skelcher habla de *sovereign council* para referirse al órgano encargado del gobierno local, pero en este trabajo se ha traducido como autonomía por su cercanía conceptual con autonomía municipal, aunque ambos términos no sean sinónimos. Según el autor, antes de la reforma neo conservadora de 1979 la soberanía de los concejos había estado definida en términos funcionales y políticos, por ser el principal proveedor de servicios a la comunidad y ser la única fuente de autoridad local, respectivamente (2004:27)

Siguiendo a Page (1991)⁷, si se reagrupan estas tres corrientes según los marcos jurídicos que determinan la libertad de los gobernantes para tomar decisiones locales, se pueden construir dos modelos, como proponen Brugué y Gomá, para caracterizar a los gobiernos locales en Europa: el modelo francés y el anglosajón. El francés con ingredientes del *pouvoir municipal* y de la descentralización; y el anglosajón como resultado de la suma del *selfgovernment* inglés y del *selbstverwaltung* germánico como corriente doctrinaria, pero no como organización del Estado debido a su arquitectura federal.

En el modelo francés la autonomía proviene de la ciudadanía que elige sus propias autoridades para ejercer el autogobierno en base al principio de competencias generales, entre las cuales hay competencias exclusivas y competencias compartidas con otros niveles de la administración pública, así como otras que puedan surgir en el ámbito local aunque no estén contempladas en las regulaciones del Estado en el que están insertados los municipios.

En el modelo anglosajón la autonomía procede más del encargo que las autoridades reciben del nivel nacional, en particular del Parlamento, en un marco de competencias más facultado para prestar servicios de manera complementaria con el Gobierno Central, con un diseño organizativo dentro del cual la figura del Gerente puede ser más importante que el alcalde y los concejales. Por eso Brugué y Gomá lo denominan un modelo de autoadministración más que de autogobierno (ídem). De hecho el término en alemán de *selbstverwaltung* es más cercano a la autoadministración que al autogobierno, que podría traducirse como *selbtsregierung*.

Del examen de estas corrientes se deriva que la autonomía municipal engloba un conjunto de rasgos que la hacen parecer polisémica: la capacidad de autogobierno de las poblaciones que habitan un territorio demarcado jurídicamente, ejercido por autoridades representativas electas por la ciudadanía; autoridades que tienen a su cargo un mayor o menor número de competencias propias y otras compartidas con niveles superiores de la administración para lo cual se demanda la garantía de recursos financieros suficientes; y en cuyo desempeño

⁷ Page propone tres grupos de gobiernos locales europeos, atendiendo sus niveles de autogobierno: el de Gran Bretaña y Suecia (llamado aquí anglosajón); el de Francia, Italia y España (sur-europeo); y el de Noruega y Dinamarca (norte-europeo) (Págs.: 139-140)

cuentan con mayor o menor libertad para tomar sus propias decisiones, lo que implica la delimitación a veces conflictiva de los grados de intervención que los niveles superiores de gobierno pueden tener (Loras, 1990: 239-259).

Reagrupando estas características, y retornando a Carro Fernández (Pág. 62), que a su vez recurre a la doctrina italiana, la autonomía municipal se asienta en dos grandes dimensiones o esferas: la normativa y la política.

La primera, está referida a la potestad de los municipios de dotarse de su propio ordenamiento jurídico para regular su propia organización, la convivencia social y las relaciones con los cuerpos superiores de autoridades del Estado dentro del cual se insertan.

Llegado a este punto, salta la pregunta acerca de quién otorga o entrega esta potestad autorregulatoria al municipio: ¿Los ciudadanos del municipio o el Estado?

Aunque Carro Fernández zanja inmediatamente cualquier posible debate subrayando que el ordenamiento local es una derivación del ordenamiento nacional, su énfasis demuestra que esta pregunta ha sido (y sigue siendo) tema de largas discusiones en la relaciones intergubernamentales.

La segunda dimensión tiene que ver con el objetivo central de esta investigación: la dimensión política de la autonomía municipal definida por Giannini como “la capacidad del ente autónomo de orientar y dirigir, política y administrativamente, la comunidad subyacente⁸”. En este caso la autonomía es capacidad; capacidad de dar un sentido, una dirección a los asuntos del municipio sin otra aprobación que la de los habitantes del territorio, incluso pudiendo ser divergente de los intereses del Gobierno Central.

En otras palabras, si la dimensión normativa resulta de una derivación o del reconocimiento del Estado, la dimensión política requiere, primordialmente, del mandato que la población otorga al elegir libremente sus autoridades. Al juntar estas dimensiones encontramos que aunque la potestad municipal, entendida como poder de acción, necesita la habilitación del marco jurídico estatal, esta potestad adquiere un carácter instrumental dentro de las capacidades para gobernar un municipio, respecto al encargo directo de la ciudadanía. Visto

⁸ Cit. por Carro Fernández, Op. Cit.

así, el reconocimiento estatal se convierte en un derecho de las comunidades al autogobierno, más allá de la concesión de un orden subsidiario a las poblaciones locales.

Definición de autonomía municipal

A tenor de lo anterior, en este trabajo se referirá a la autonomía municipal, como la potestad de las autoridades locales reconocida por las leyes nacionales para gobernar y administrar los asuntos de un municipio bajo responsabilidad propia, en correspondencia a la voluntad de la población que emana de la identidad local.

De esta definición conviene destacar los siguientes elementos:

- Si bien la autonomía es un estatus subordinado al ordenamiento nacional, el mismo resulta de un reconocimiento estatal del hecho instituyente de la voluntad popular. Ello quiere indicar que se privilegiará el enfoque sociopolítico frente al del derecho administrativo como fuente de la autonomía local, partiendo de que el primero plantea el derecho de los pueblos a autogobernarse, y el segundo se refiere a un principio de la organización territorial del Estado.
- El énfasis en lo social no cuestiona la titularidad de la autonomía municipal que recae en el gobierno municipal, municipalidad o ayuntamiento. Pero al mismo tiempo se subraya la primacía del mandato ciudadano como generador de la autonomía mediante elecciones democráticas, que luego se expresa en capacidades de las autoridades para regular, dirigir y planificar el uso de los recursos, en respuesta a las demandas locales.
- En tercer lugar, se rescata el doble perfil de los gobiernos municipales en su calidad de administradores y de rectores políticos, y se subraya la responsabilidad propia como condición necesaria para el autogobierno y para la rendición de cuentas ante la población.

Generalmente las capacidades de las autoridades locales derivadas de la autonomía se articulan en áreas administrativa, financiera y política (DEMUCA, 2009, Págs. 62-68), en coincidencia con las esferas de la descentralización del Estado (CGLU, 2008; Finot, 2001).

La administrativa se refiere a la facultad del gobierno municipal de organizar los recursos humanos y técnicos en un cuerpo administrativo que tenga la capacidad de responder a las exigencias de su entorno.

La esfera financiera se manifiesta en el derecho de los municipios de contar con los recursos financieros suficientes para cumplir con las competencias que las leyes le definen, sin otros condicionamientos que no sean las obligaciones establecidas por las leyes de administración financiera del país.

En cuanto a la esfera política, está directamente relacionada con la constitución del municipio como actor político que ejerce la porción del poder que le ha sido conferida, como ya se ha visto, por dos vías: mediante la elección libre de la ciudadanía y la descentralización territorial del poder del Estado.

Sin embargo, debido al enfoque de la autonomía por el que se ha optado, este trabajo centrará su atención en la esfera política; de allí que a continuación se defina *in extenso* qué se entenderá por autonomía política.

Autonomía política municipal

Por autonomía política municipal se entenderá el poder que los gobernantes locales obtienen de la ciudadanía mediante elecciones libres, para orientar política y administrativamente la vida del municipio con decisiones propias y para relacionarse con los niveles superiores de gobierno en la delimitación de competencias y recursos.

Esta capacidad de orientar -en el sentido propuesto por Giannini de dirigir y dar sentido - tiene implícita atribuciones normativas y ejecutivas a cargo de ediles electos, que además tienen el deber de representar los intereses locales frente a los nacionales, y de abrir espacios de intervención de la ciudadanía en las decisiones públicas.

De lo anterior se colige que si bien resulta difícil separar un área de la autonomía municipal de las otras, la esfera política de los municipios termina teniendo un carácter decisivo para el desempeño de la autonomía municipal. Esta preeminencia viene dada por la lógica política que indica que si las autoridades locales no tienen la suficiente autonomía frente a los intereses del gobierno central u otros intereses externos al municipio, menos podrán gestionar la autoorganización de las municipalidades ni demandar los recursos financieros que requieran para cumplir con sus atribuciones.

Además, así como la autonomía política es una condición para la distribución territorial del poder de los niveles centrales de gobierno hacia los locales, en estrecha relación con las

políticas de descentralización, también es determinante para que los gobiernos locales transfieran el poder ganado en las elecciones hacia la comunidad, mediante procesos de participación ciudadana, expresada en la interacción del binomio autoridades-ciudadanía local que su vez es fuente de legitimidad institucional o de origen de quienes gobiernan (Brugué y Gallego, 2001)⁹.

Vista esta centralidad de la esfera política, es posible establecer una escala con categorías cualitativas que muestren las distintas etapas experimentadas por la autonomía municipal, entre su reconocimiento en los textos constitucionales y el ejercicio de las facultades de los gobiernos locales para adoptar decisiones propias.

Las categorías cualitativas se construirán a partir de dimensiones analíticas que pretenden reflejar el proceso de empoderamiento seguido por los gobiernos locales nicaragüenses para actuar políticamente: la legitimidad política o institucional de los electos, el ejercicio del autogobierno, las relaciones con otros niveles de gobierno, y el ofrecimiento de espacios participativos a la población.

1) **La legitimidad política o institucional de los electos.** Para subrayar la relevancia del mandato que reciben los gobernantes por la vía electoral, en este trabajo se entenderá en el sentido de legitimidad por *input* propuesto por Scharpf, (1999)¹⁰ o institucional, que Brugué y Gallego definen como “la adecuación de los comportamientos de la institución a un sistema de valores socialmente aceptados” (Op. Cit: 52).

En este caso interesa conocer los datos y las percepciones sobre tres aspectos observables a esta legitimidad de las autoridades.

- La **participación**, el nivel de participación de la población en las elecciones de las autoridades locales.

⁹Según los autores citados, retomando a Bañón y Carrillo, la legitimidad de la administración pública puede ser institucional y de desempeño. Por el peso que se pretende dar en esta investigación al engendramiento de la autonomía política por la participación ciudadana, se considera que la institucionalidad que emerge de la relación entre autoridades y ciudadanía tiene un carácter originario respecto a otros diseños institucionales. Costafreda prefiere hablar de legitimidad de los procesos y legitimidad de los resultados (Op. Cit.: 100).

¹⁰ Cit. por Rosanvallón (2010:30)

- La **responsabilidad**, o bien ante quién rinden cuenta por sus acciones: interna, ante los propios órganos de la municipalidad (Concejo Municipal) o ante la población (cabildos u otros espacios de interacción).
- Las **destituciones**: Interesa saber quién las decide (Concejo municipal, población, órgano electoral, gobierno central, partidos) y qué tipo de argumentos/procedimientos son los utilizados (legales o políticos).

2) **El autogobierno**: Se refiere a la capacidad de llevar a cabo decisiones locamente tomadas, tanto mediante actuaciones políticas para dirigir y dar sentido a la convivencia y al desarrollo local (regulaciones, aprobación de planes de desarrollo y políticas locales, entre otras), como administrativas (organización de la municipalidad, gestión de los recursos humanos y técnicos y asignación de las inversiones) para dar respuesta a las demandas locales.

Del autogobierno interesa conocer:

- El **Papel del Concejo Municipal**, en la aprobación de decisiones: ordenanzas, planes de desarrollo y de inversiones, y presupuestos anuales (ingresos y gastos);
- Las **políticas administrativas internas** de la municipalidad (contratación y selección del personal por mérito o partidismo).

3) **Las relaciones con otros niveles de gobierno**. Se refiere a la capacidad de negociar y acordar la descentralización de competencias y recursos financieros con el gobierno central, desde posiciones que respondan a los problemas e intereses locales. Recurriendo a Mackenzie¹¹, se trata de dilucidar si las localidades se mueven hacia el centro o si el centro se mueve hacia las localidades, en una dinámica que reflejaría el empoderamiento de los gobiernos arraigado en la legitimidad de la proximidad (Rosanvallon, 2010); de un poder que al rescatar las singularidades de las expectativas que emanan de la diversidad (de la identidad, según Pratchett) dentro de un municipio

¹¹Cit. por Pratchett, Op. Cit: 6

“se interesa por los problemas de todos” (Pág. 28) al momento de encontrarse cara a cara con su contraparte nacional.

De estas relaciones interesan: la actitud para delimitar competencias, quién lleva la interlocución con las municipalidades, las transferencias hacia lo local y el papel que juegan las asociaciones de municipios en esta interlocución política.

- 4) **El ofrecimiento de espacios participativos a la población:** Se enfocará a los espacios institucionales de interlocución (los foros según Pratchett o las oportunidades según Page) como un servicio público más que se ofrece a la ciudadanía para ejercer sus derechos. Es decir, la participación ciudadana desde la óptica de las autoridades como mecanismo de renovación de la legitimidad, partiendo del supuesto de que el momento electoral no es un cheque en blanco emitido para todo el mandato (Rosanvallon, Op cit: 22).

Una vez más, como se puede ver, las formas participativas se entrecruzan con las representativas, y la autonomía local no se solapa ni se difumina bajo la democracia local, sino que más bien contribuye con nuevos vehículos de expresión. Por ello interesa examinar en esta variable el ejercicio de la autonomía para la organización de los espacios, quiénes los integran y cómo funcionan.

Este cruce entre los caminos de la autonomía local, la democracia y la participación ciudadana amerita abrir un breve paréntesis antes de abordar *in extenso* esta última.

La relación no recíproca entre participación ciudadana y autonomía municipal

Como se vio antes, los orígenes del municipio moderno tienen su base en el consentimiento otorgado por los vecinos a un grupo de personas para autogestionar sus intereses comunes, poniendo distancia respecto al gobierno central. Este acto marcó el inicio del autogobierno local -y con ello de la autonomía municipal- incluso aunque fuese para atender asuntos tan pre-políticos como los temas privados de las comunidades francesas.

En esa misma línea la Ley de Municipios nicaragüense prescribe la imbricación entre municipio (y su autonomía) y participación ciudadana, en un *continuum* de elección de

autoridades y relación frecuente entre electores y electos, habida cuenta la proximidad física entre ambas partes.

Pese a esta relación de mutua dependencia entre autonomía municipal -en especial la autonomía política que sostiene el autogobierno- y la participación ciudadana, su sentido no recíproco ha ocupado las inconclusas discusiones entre las corrientes representativa y participativa de la democracia, que Held sintetiza como un debate entre quienes ven a la democracia como “algún tipo de poder popular (una forma de vida en que los ciudadanos participan en el auto-gobierno y la auto-regulación) o (quienes la consideran) una contribución a la toma de decisiones (un medio de legitimar las decisiones de los elegidos de vez en cuando –los <<representantes>>- para ejercer el poder)” (1992:18)

Sin embargo, contemporáneamente la intervención ciudadana en los asuntos públicos ha ido ganado un mayor reconocimiento (Pateman, 1970; Macpherson, 1982; Brugué y Gomá, 1998; Subirats, 2001; 2002; De Souza Santos, 2004; entre otros), frente a lo que Rosanvallon llama la *entropía representativa* (las cursivas son del autor): “la degradación de la relación entre elegidos y electores “(2006: 30). Pero esto no quiere decir que haya consenso en la Ciencia Política, como bien lo expone Subirats¹²(2001).

Volviendo a la no reciprocidad entre autonomía municipal y participación ciudadana, se da la paradoja de que si bien la participación de la ciudadanía en las elecciones lleva de manera unívoca a la elección de representantes, imprescindibles para ejercer la autonomía municipal (en el sentido descrito arriba en la dimensión normativa de la autonomía), el desempeño de los electos no siempre conlleva a promover o facilitar la intervención de las diversas expresiones ciudadanas en las decisiones públicas, ni a la ampliación del terreno de los derechos ciudadanos mediante la apertura de nuevas o mejores oportunidades para la interacción con sus electores. En otras palabras, el trabajo de los ediles no desemboca de manera invariable en mayores cuotas de participación ciudadana, sino que incluso puede llevar, como se verá más adelante, a neutralizar sus efectos democratizadores.

¹² Subirats hace una excelente síntesis de los argumentos esgrimidos en contra de la efervescencia participativa. A esta lista no exhaustiva con seguridad se podría agregar otras “prevenciones” actualizadas.

De modo que, aunque el ciudadano-electo contribuya a cimentar mayores niveles de autonomía y de democracia municipal, el ciudadano-electo (las autoridades) no siempre contribuye a mayores niveles de ciudadanía para toda la población. Esta incongruencia frustra las prescripciones más optimistas de quienes esperan que las instituciones representativas de la democracia local ayuden a redistribuir el poder entre la sociedad (Hill, 1974; Phillips, 1996)¹³.

Antes bien, en este desencuentro entre electores y electos se encuentra la raíz de lo que Rosanvallon ha denominado como la sociedad de la desconfianza, para referirse al conjunto de experiencias y prácticas de apelación a los poderes investidos por la democracia representativa -lo que él llama contrapoderes sociales no formales- y que de manera magistral clasifica como organización de la desconfianza (2007: 24).

A esta desconfianza en el ámbito local las autoridades contribuyen aún más cuando por razones políticas o económicas -entre otras-, abandonan, renuncian u omiten el derecho a la autonomía política municipal. Es decir, que por razones de fidelidad partidistas o venales, olvidan su responsabilidad ante los electores y prestan servidumbre como agencias del gobierno central o se ponen al servicio de intereses ajenos al interés común.

En estos casos sería esperable que el abandono de la autonomía municipal también debilite la democracia local, en la medida que los gobernantes excluyan a quienes se opongan e incluyan a quienes se alineen o apoyen a los intereses exógenos. Estas condiciones de marginación política violentarían la condición de igualdad política planteada por Pateman, para referirse a la igualdad de poder de los potencialmente interesados o afectados en la determinación de los resultados de las decisiones (1970: 43-44).

Lo anterior lleva a deducir que la relación entre autonomía política y participación ciudadana puede generar distintas modalidades participativas en los municipios, condicionadas por la autonomía que las autoridades estén dispuestas a ejercer. Con ello se asume que las autoridades al ofrecer oportunidades de participación a la ciudadanía actúan con márgenes de discrecionalidad. El hecho de ser las únicas facultadas para ampliar o

¹³ Cit., por Pratchett, Op Cit.: Págs.: 359-360.

restringir los espacios participativos, también las hace susceptibles de contravenir el interés común de sus municipios.

De modo que la autonomía política de los gobernantes resulta ser determinante no sólo para hacer efectiva la autonomía y la democracia municipal, sino además para fomentar determinadas modalidades de participación ciudadana y con ellos fortalecer o debilitar la democracia local.

¿Entonces qué se entenderá por participación ciudadana?

3. Participación ciudadana

Retomando los postulados de la democracia participativa, autores como Martín Tanaka (1998) sostienen que ha habido dos generaciones de “participacionistas”: la primera surgida en los años 60 en debate con la democracia elitista, y la segunda se sitúa aproximadamente a finales de los 80 en reconocimiento de la complejidad y diferenciación que surge con la sociedad postindustrial.

La primera generación dio a luz la teoría de la participación, o participativa, como se conoce en la actualidad, con los trabajos de Carole Pateman (*Participation and Democratic Theory*, 1970) y C. B. Macpherson (*La democracia liberal y su época*, 1977); aunque otros autores (Held 1987, Cohen y Arato, 2002) agregan a Poulantzas y Bacharach, entre otros, a la obra fundacional de esta teoría. Si bien todos coinciden en reconocer como precursores de este paradigma a Rousseau y Stuart Mills, Pateman incluye a G.D.H. Cole por los aportes de su obra -en particular *Guild Socialism* y *Guild Socialism Restated*- a la actualización de los postulados de Rousseau en las sociedades modernas industrializadas (Pateman, 1970: 35, traducción propia).

En el núcleo de esta generación estaba la incorporación de la ciudadanía a las decisiones, en particular las públicas, que los elitistas reservaban a oligarquías competitivas frente a masas pasivas. Ante estos enfoques restrictivos de la democracia, Pateman (Págs: 42-43, traducción propia) plantea que “Los individuos y sus instituciones no pueden ser considerados aislados unos de otros”. Este argumento se vuelve central frente a las tesis de los elitistas, para quienes las instituciones representativas son suficientes en la constitución de un régimen democrático. En cambio, para Pateman los ejercicios en que los ciudadanos

intervienen directamente en las decisiones públicas son los que van forjando “el carácter democrático”, en lo que denominó como la función educativa de la participación (Ídem).

En segundo lugar, la autora acota que para la Teoría Participativa la participación se refiere “a la (igual) participación en la toma de decisiones”. Esta igualdad política, como fue mencionado arriba, se refiere a la igualdad de poder en la determinación de los resultados de las decisiones (Ídem). Sobre este mismo argumento, planteará más adelante las diferencias entre “participación parcial” y “participación plena”.

La idea central de esta primera generación a finales de los 60 e inicios de los 70, “de que debería haber una participación considerable de los ciudadanos en la formulación de decisiones por el *gobierno**”, llevaron a que varios gobiernos nacionales empezaran a incorporar “las consignas de la participación, y algunos iniciaron incluso programas que contenían una amplia participación ciudadana” (Macpherson, 1976: 121-122).

Sin embargo, Tanaka sostiene que los supuestos en que se asentaba la propuesta de esta generación entraron en crisis con la diferenciación y la complejidad de las agendas particulares de la sociedad postindustrial. Los supuestos eran: “la idea de una comunidad política y de un espacio público, homogéneos, continuos, al interior de los cuales pueden expresarse, negociarse y solucionarse los diversos intereses sociales (Pág. 68).

Haciendo un de ejercicio mecánico, podría afirmarse que a esta generación corresponde la participación ciudadana orientada por objetivos dentro de las políticas públicas: información, consulta, codecisión y control. Estas formas de participación serán retomadas más adelante.

La segunda generación, correspondiente a la actual, ha sido una respuesta a la mayor especialización y autonomía de las esferas y grupos sociales. No sólo reivindica la incorporación a las decisiones públicas, sino además reclama “espacios y mecanismos participativos (...) acotados a ámbitos específicos, diferenciados, con mecanismos propios para cada caso” (Ídem).

* En cursiva en el original.

Es decir, en la segunda generación se pasa a una participación de mayor calidad, donde ya no interesa tanto la movilización de ciudadanos a espacios estandarizados para abordar temas genéricos. Más bien interesa el involucramiento especializado o al menos particularizado en los problemas públicos, mediante mecanismos focalizados en una dimensión del problema, como pueden ser las mesas temáticas dentro de una red de políticas, o las comisiones sectoriales de planes de desarrollo local.

Entre las innovaciones que algunos reconocen en esta generación se encuentran los mecanismos deliberativos, las iniciativas codecisión o co-gobernaza, el uso frecuente de recursos de la democracia directa y el recurso de consultas con la población para evaluaciones ex-ante y ex-post de las políticas públicas (McLaverty, 2011: 406-410).

A estas nuevas formas de participación se han sumado mayores grados de exigencia a las relaciones entre autoridades y ciudadanía. Rosanvallon las ha llamado formas de “participación compleja”, para referirse a los ejercicios de los derechos civiles que habitualmente se consideran formas pasivas de ciudadanía (valoraciones evaluativas, implicación en las organizaciones comunitaria), pero que tienen que ver con el empoderamiento de los ciudadanos para relacionarse con las autoridades.

En este trabajo a las formas de participación orientadas al ciclo de las políticas públicas se les llamará formas de interacción directa con las autoridades; a las nuevas formas complejas se les llamará indirectas, considerando que aunque no persigan relacionarse directamente con las autoridades, la capacidad para evaluarlas y de organizarse para autogestionar sus problemas, al final terminan repercutiendo en las decisiones de los gobernantes.

La necesidad de buscar otras tipologías tiene asidero en lo que justamente plantea Tanaka, en el sentido de que para América Latina no puede hablarse de primera o de segunda generación:

“Ya que en nuestras sociedades el combate a la pobreza, los niveles mínimos de justicia distributiva y la necesidad de incidir sobre las políticas públicas desde la acción política resultan lo prioritario; es decir, tenemos una agenda premoderna o simplemente moderna, de primera generación, lejana a las preocupaciones de las

sociedades posindustriales, que poseen niveles de vida sustancialmente mayores y se ubican en entornos más complejos que los nuestros” (Pág. 72).

Como se verá en uno de los capítulos que sigue, a pesar de las reformas políticas que han experimentado los Estados latinoamericanos, la desigualdad y la exclusión social y política siguen frenando el objetivo de la primera generación (la incorporación de la ciudadanía a las decisiones públicas) y negando, bajo contrarreformas recentralizadoras y homogeneizantes, antiguas -étnicas y de género- y nuevas complejidades -clase media, migraciones-¹⁴.

Sin embargo, también es inútil negar que en el ámbito municipal las reformas políticas practicadas en los últimos 30-25 años han dejado una huella profunda en la arquitectura institucional, particularmente en dos campos: en la generalización de las elecciones de autoridades municipales y en “la creciente ola normativa en la región para promover en el ámbito subnacional la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión (Berthin, 2012:36).

Llegado a este punto, ¿qué se entenderá en el presente trabajo por participación ciudadana?

Participación ciudadana

Por participación ciudadana se entenderá la intervención compleja de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones del gobierno municipal, que incluye tanto la elección como la interacción directa e indirecta con las autoridades para mejorar las condiciones vida de la localidad.

En el nivel teórico, esta definición plantea que el involucramiento ciudadano no puede disociarse de los mecanismos representativos ni de los participativos de la democracia, incluidos los nuevos roles que toma la ciudadanía en las relaciones con el poder público. En esta intervención compleja se rescata la participación electoral porque resulta indispensable para apuntalar la autonomía política, una condición que ha sido violentada después de haber sido canceladas o manipuladas las elecciones municipales, como se ha demostrado a lo largo de la historia nicaragüense.

¹⁴ Cfr. Fernández Soto y Pérez Herrero, 2013.

La definición también se refiera al autogobierno –tan consustancial a la autonomía- que empieza con la elección de los representantes locales y se concatena con la intervención ciudadana en las distintas fases que las acciones de gobierno tomarán política y administrativamente para dar sentido al desarrollo del municipio.

De allí que en este trabajo se analizará la participación ciudadana bajo tres dimensiones: las formas directas u orientadas por sus objetivos; las formas no directas o complejas; y la autonomía de los ejercicios participativos.

- Formas directas. Es la dimensión más conocida por estar vinculada a las formas convencionales de la participación en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, según el cual a mayor cercanía del momento clave de la toma de decisiones, mayor será el nivel de participación, puesto que el momento de decidir se asocia con el ejercicio real del poder¹⁵.

Esta dimensión se expresa por lo general en cuatro etapas¹⁶:

- **Información**, correspondiente al derecho a estar informado sobre el tema en discusión de quienes participan.
 - **Consulta**, relativo al derecho a ser preguntado sobre las decisiones a quienes puedan ser potencialmente afectados.
 - **(Co)Decisión**, el margen para que las autoridades incorporen parcial o íntegramente las propuestas ciudadanas.
 - **Control**, el derecho a fiscalizar la ejecución de las decisiones de parte de la ciudadanía, mediante los llamados ejercicios de auditoría social.
- Formas indirectas Se pretende rescatar lo que Rosanvallon denomina como nuevas formas de “participación no convencional” (2007: 23-36,) motivadas por la desconfianza que causa la crisis de las instituciones representativas. Estas nuevas formas articularían lo que el autor denomina como Contrademocracia, “una forma de

¹⁵ La Ley de Participación Ciudadana de Nicaragua recoge este enfoque, al definirla como “el proceso de involucramiento de actores sociales en forma individual o colectiva, con el objeto y finalidad de incidir y participar en la toma de decisiones, gestión y diseño de las políticas públicas en los diferentes niveles y modalidades de la administración del territorio nacional y las instituciones públicas con el propósito de lograr un desarrollo humano sostenible, en corresponsabilidad con el Estado. (Arto. 4, inciso 6)

¹⁶ En este análisis se sigue parcialmente a Brugué, Font y Gomá (2001).

democracia que se contrapone a la otra, (...) la democracia de los poderes diseminados en el cuerpo social, la democracia de la desconfianza organizada frente a la democracia de la legitimidad electoral” 2007: 27).

Para estas formas de participación cercanas al concepto de libertad de los modernos en Constant, Rosanvallon propone recuperar tres tipos de manifestaciones de estas formas de esta interacción compleja (la expresión, la implicación y la intervención) (Idem: 36), relacionados con los derechos políticos de ciudadanía. Por razones de proximidad teórica con la primera dimensión, sólo se tomará dos:

- La **expresión**, correspondiente a la emisión de opiniones, sentimientos, juicios sobre los gobernantes y las reivindicaciones, expresadas a través de los distintos medios de difusión.
- La **implicación**, referida a los medios a través de los cuales los ciudadanos se organizan y se comunican entre sí “para producir un mundo común”, incluidas las redes sociales electrónicas, una esfera muy cercana al concepto de capital social.
- La autonomía de los ejercicios participativos. Esta dimensión se relaciona con el principio de autonomía de Held, relativo al derecho ciudadano de determinar las condiciones de su asociación. De modo que no basta con que la expresión, la implicación y la intervención encuentren nuevos espacios y mecanismos dentro de los gobiernos locales; también hace falta que estas formas complejas actúen lo más libre posible de los sesgos participativos (Navarro, 2001), derivados de la naturaleza partidista de las autoridades municipales.

En este sentido Navarro trae a colación tres condiciones que están detrás de las relaciones entre autoridades municipales y ciudadanía: en primer lugar, que el partido o asociación ciudadana que aspira a gobernar tratará de captar la mayor cantidad de votos que lo lleven al poder; luego de electas, que las autoridades, por su condición de agentes de los partidos políticos, tratarán de mantenerse en el gobierno en las siguientes elecciones; y tercero, que en procura de esos objetivos, harán uso de los recursos públicos a su disposición (2001:96).

Esto lleva a la siguiente clasificación de las experiencias relativas a su autonomía:

- Tipo de **relación entre los participantes y los partidos o el gobierno local**; si son orgánicas o dirigidas por el gobierno o un partido político, o son gestionadas de manera pluralista por los propios miembros de las experiencias.
- **Tipo de bienes y servicios en cuyas decisiones intervienen**: clientelistas, focalizadas en un sector de la población con fines políticos; o universales, con fines del bienestar de la comunidad o para atender los problemas que la población ha decidido que son los más importantes.

4. Modalidades participativas

Conviene aclarar que en este trabajo, modalidades participativas no será sinónimo de espacios ni de oportunidades de participación. Los también llamados espacios de interfaces (Zarembeg, 2012), son mecanismos institucionales gestionados por las autoridades para el encuentro con la ciudadanía; desde esta óptica son un servicio que se ofrece a la población.

En cambio, por modalidades participativas se entenderá a los patrones que resultan del encuentro entre autoridades y ciudadanía. Estas modalidades algunos las entienden relacionadas con diseños formales del sistema de gobernabilidad subnacional y a su vez con los grados de desarrollo de los procesos de descentralización de cada país (Berthin, 2012: 56). Otros las asocian a la relación entre la sociedad y los partidos y sus consecuencias en los circuitos de representación alterna a la electoral (Zarembeg, 2012: 72).

Sin embargo en esta investigación se entenderá como el resultado de la influencia que la esfera política de la autonomía municipal ejerce sobre los procesos de participación ciudadana. Ello supone que del cruce entre los grados de autonomía política según la capacidad de tomar decisiones propias, y las expresiones de la participación según su capacidad de auto-representar y trasladar intereses, surgirán patrones o modalidades participativas en el nivel municipal.

Teniendo presente lo anterior, se puede construir una clasificación de modalidades de participación ciudadana con dos polos o puntos extremos: la participación cooptada y la participación autónoma. Aplicados por separado o en conjunto, estos factores tienen la

capacidad suficiente para trastocar la naturaleza democratizadora de la participación ciudadana, y convertirla en ejercicios de cooptación, tutela o control de las demandas ciudadanas.

Si se establece una relación de causalidad entre mandato electoral y autonomía municipal, y se acepta que a su vez el ejercicio de esta autonomía condiciona las relaciones entre gobernantes y ciudadanía, se puede hacer la siguiente pregunta:

¿En qué medida el desempeño autónomo de las autoridades municipales influye en las modalidades de la participación ciudadana, en especial en las formas autónomas que actúan sin condicionamientos que obliguen a cambiar o aplazar sus demandas a los gobernantes?

Hipótesis

En respuesta a la pregunta anterior se plantea la que será la hipótesis central de este trabajo:

El grado de ejercicio de la esfera política de la autonomía municipal por parte de las autoridades municipales influye en las modalidades participativas de la ciudadanía, que van de la cooptación a la autonomía. Ello implica que si las municipalidades no tienen capacidad de tomar decisiones propias, la ciudadanía no tiene objeto de participación; y si tampoco tienen potestad de organizar los espacios participativos, la diversidad de manifestaciones de la ciudadanía no encuentra cauces adecuados para intervenir.

De modo que a mayor o menor autonomía política de los gobernantes para tomar decisiones, mayor o menor posibilidad de que la población intervenga en decisiones que no se toman localmente.

Esto lleva a considerar que la forma de cómo se eligen a las autoridades municipales juega un papel clave en los niveles de autonomía de los electos frente a sus dos grandes referentes: la ciudadanía, que la engendra; y el gobierno central, que la reconoce. De modo que las elecciones también influyen en el comportamiento de la gestión gubernamental, incluido el tipo de oportunidades que se brinda a la población para participar en las decisiones públicas.

Asimismo, volviendo a Pratchett, se reafirman dos supuestos claves para este trabajo: que la autonomía municipal contribuye al fortalecimiento de la democracia local, y además

tiende un puente entre la participación electoral y la participación ciudadana en las decisiones de las autoridades electas. En otras palabras, la autonomía municipal demuestra que las formas representativas y participativas no sólo pueden coexistir, sino que además entre ambas contribuyen al fortalecimiento de la democracia.

La posibilidad de que el sentido causal de la hipótesis se pueda invertir (que la participación ciudadana determine la autonomía municipal) se resuelve construyendo el siguiente silogismo que relaciona participación electoral, autonomía política municipal y participación ciudadana en la gestión gubernamental:

Si la libre participación electoral implica autoridades municipales autónomas, y el desempeño autónomo de las autoridades implica apertura de oportunidades a la pluralidad de intereses y demandas que conviven en el espacio municipal; *ergo*, la participación electoral libre implica modalidades de participación más autónomas.

De acuerdo a lo anterior, la variable autonomía política municipal tiene un carácter independiente frente a la participación ciudadana en las decisiones públicas, puesto que sólo los gobernantes tienen la prerrogativa de crear y normar los espacios participativos.

Considerando la importancia del factor electoral y de las relaciones entre las élites políticas nacionales y locales, la investigación se planteó las siguientes preguntas para reconstruir los casos seleccionados:

En lo que a la autonomía política se refiere, ¿De qué manera el alineamiento político entre ambos niveles de gobierno ha condicionado la autonomía política de los gobiernos de estos tres municipios para promover procesos de participación ciudadana?

Respecto a la participación ciudadana, ¿En qué medida las autoridades municipales tuvieron autonomía política entre 1990 y 2012 para impulsar estas modalidades participativas, considerando que estaban facultadas por la Ley de Municipios para promover y garantizar la participación ciudadana?

Metodología

Según los alcances de sus objetivos, la presente investigación ha sido de tipo analítico-descriptivo mediante un diseño no experimental bivariado, que examinó el papel de la

autonomía política municipal como variable independiente, y su influencia en las modalidades de participación ciudadana que ha experimentado Nicaragua a partir de 1990.

Para ello se hizo una relación entre las variables autonomía política municipal y participación ciudadana mediante la aplicación de técnicas de la metodología cualitativa. En coherencia con la hipótesis que planteaba la interdependencia de los cambios experimentados en ambas variables, se construyeron herramientas metodológicas para valorar la evolución de cada una por separado y posteriormente compararlas entre sí.

Las herramientas consistieron en matrices construidas a partir de las dimensiones analíticas en que fue operacionalizada cada variable y los períodos de los gobiernos municipales entre 1990 y 2012. Cada matriz arrojó resultados diferentes según la variable:

- De la evolución de la autonomía política municipal se obtuvieron etapas delimitadas por los cambios en el marco jurídico, la celebración de las elecciones y la capacidad de las municipalidades para tomar decisiones propias.
- Del comportamiento de los ejercicios participativos se obtuvieron expresiones que los mismos presentaban condicionados por las leyes nacionales, el tipo de intervención en las decisiones públicas, y la autonomía para presentar sus agendas.

Con las etapas de la autonomía política y las expresiones de la participación ciudadana, se construyó una tercera matriz comparativa con la que se definieron las modalidades participativas que pretenden dar respuesta a la hipótesis de esta investigación.

Las dimensiones seleccionadas para cada variable no abordaron los aspectos subjetivos de las autoridades ni de la población, que si bien eran relevantes para comprender ambos fenómenos, por razones de delimitación del campo de estudio no fueron tomados en cuenta.

El trabajo de recopilación en el que se fundamenta esta investigación se organizó en dos niveles de información: nacional y municipal.

Nivel nacional.

Se hizo en dos etapas:

- a) Análisis información documental relacionada con el recorrido histórico de la autonomía municipal en Nicaragua. En este aspecto se recurrió a fuentes primarias de la Asamblea Nacional y del gobierno central, como el Diagnóstico Municipal de 1986, al Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica (IHNCA-UCA) y fuentes secundarias producidas en los 23 años estudiados tanto por entidades estatales como por la sociedad civil. En este último apartado se contó con la información generada por la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local, en especial las bases de datos del Observatorio de la Participación Ciudadana. Esto se complementó por publicaciones propias del autor sobre el tema, así como por publicaciones de otros autores latinoamericanos.

Asimismo, se dio especial importancia a los informes producidos por fuentes internacionales como los informes mundiales GOLD I y II de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos; el Observatorio de la Autonomía Local en Centroamérica y República Dominicana; los informes bianuales de “Cultura política de la democracia en Nicaragua y las Américas” 2008, 2010 y 2012 de LAPOP-Universidad de Vanderbilt; y del Gobierno de Nicaragua sobre el tema. A ello hay que agregar sitios web de interés para esta investigación como Transmuni (información en línea sobre las transferencias del Gobierno de Nicaragua hacia las municipalidades), de la Asamblea Nacional y la biblioteca virtual del Ex-Presidente Enrique Bolaños.

Con la información obtenida de las fuentes bibliográficas se procedió a elaborar un primer borrador acerca de la autonomía municipal según las leyes de municipios que ha tenido Nicaragua entre 1835 y 1988, y las reformas posteriores entre 1990 y 2012, en las que se tuvo en cuenta el proceso de descentralización del Estado.

El resultado de esta primera aproximación al fenómeno estudiado fue un primer informe que sirvió de base de trabajo de campo, a fin de contrastar, completar, reafirmar o refutar los primeros hallazgos.

- b) Entrevistas a informantes calificados. Se realizaron entrevistas semi-estructuradas a personas que participaron en los procesos claves de apoyo a la autonomía municipal entre 1990 y 2012, cuya lista se anexa al final de este documento.

- Diputados y ex diputados, en especial, miembros de la Comisión de Población, Municipios y Pueblos Indígenas de la Asamblea Nacional.
- Funcionarios y ex funcionarios del Instituto Nacional de Fomento Municipal (INIFOM).
- Expertos, académicos municipalistas y ex dirigentes políticos de los años 80.

En el nivel municipal

Se aplicó la técnica de estudios de casos en tres municipios con fines comparativos, en base a los siguientes criterios:

- Signo político del gobierno desde 1990: 1 municipio gobernado por el FSLN; 1 municipio gobernado por partidos liberales; 1 municipio en el que habido cambio de partido, como municipio de control.
- Población: Entre 50,000 y 100,000 habitantes
- Importancia política administrativa: Cabecera departamental o similar
- Clasificación ingresos corrientes anuales: Municipio B¹⁷
- Experiencias participativas: Ejercicios de participación de al menos 15 años.
- Informantes calificados que tuvieran conocimiento del desempeño de los gobiernos locales y de las experiencias participativas en los últimos 22 años.

Para su selección se hicieron dos tipos de visitas al terreno: la primera para pre-identificar las posibles experiencias. En esta fase se visitaron 6 municipios para hacer una breve caracterización *in situ*. En cada municipio se identificaron tres tipos de informantes que pudieran contribuir a la reconstrucción del ejercicio de la autonomía municipal y de las experiencias participativas. Con la caracterización obtenida se hizo la selección definitiva de los tres casos y de los informantes claves.

En la segunda vista se realizaron entrevistas semiestructuradas a tres tipos de informantes claves.

- Autoridades: alcaldes, ex alcaldes, concejales y ex concejales.

¹⁷ La Ley de Régimen Presupuestario y sus reformas de 2012 define como municipios B, aquellos con ingresos corrientes anuales mayores a diez millones de córdobas (La relación de cambio con el euro es de aproximadamente 35x1, el 20/8/2014)

- Funcionarios y ex funcionarios
- Miembros de organizaciones de la sociedad civil que participan o hubieran participado en espacios de participación ciudadana en los últimos 23 años.

Por solicitud expresa de algunas personas entrevistadas de los municipios, en el informe no se citan sus nombres en ninguno de los casos, sólo sus cargos. Las entrevistas de ambos niveles fueron grabadas y transcritas por separado.

Simultáneamente, en cada municipio se recopiló información primaria y secundaria de apoyo a las entrevistas, como ordenanzas, actas, informes, diagnósticos locales, planes de desarrollo y presupuestos.

Los resultados de las entrevistas se clasificaron en dos matrices o cuadros de salida de dos dimensiones: autonomía municipal y participación ciudadana y períodos de gobierno municipales entre 1990 y 2012).

Parte I. Contexto histórico de la autonomía municipal en Nicaragua y Centroamérica

La parte I se propone reconstruir la historia de la autonomía municipal en Nicaragua que es común a la de los demás países de la región centroamericana, considerando sus orígenes arraigados en lo que fue la Capitanía General de Guatemala, dentro del Virreinato de Nueva España. La reconstrucción se hará, como plantea el objetivo específico No. 1, identificando los cambios experimentados en cuatro campos atribuibles a la autonomía municipal: la naturaleza de las autoridades, la dualidad entre funciones políticas y administrativas, las relaciones intergubernamentales para delimitar competencias propias y compartidas, y el papel de los cuerpos deliberativos y consultivos

El capítulo 2 cubrirá el periodo que va de la Colonia a la independencia de España en 1821, tratando de aislar los rasgos del tipo de autonomía municipal que llegó y se desarrolló en tierras mesoamericanas. El capítulo 3 abordará los cambios en el régimen municipal nicaragüense entre 1835, año de la primera Ley de Municipios, como parte de la Federación Centroamericana, y 1979, cuando la revolución cambió radicalmente el régimen político. Para el análisis de este capítulo se aplicarán las mismas categorías analíticas que en el capítulo 2.

Al final de la parte I se hará un balance de los antecedentes históricos de la autonomía municipal en Nicaragua y se identificarán las primeras pistas a seguir en los capítulos contemporáneos.

Capítulo 2. De dónde viene nuestra autonomía municipal

La historia del municipio nicaragüense muestra que la autonomía, entendida como el derecho a autogobernarse, ha sido una condición inestable, con avances y retrocesos sujetos a la observancia de la democracia por las autoridades a cargo de la jefatura del Estado. Visto que en la historia de Nicaragua la democracia ha imperado por breves momentos, la autonomía municipal ha navegado pocas veces con el viento a su favor.

Con esto se quiere decir que ni el municipio ha sido siempre una agencia subordinada al mandato del gobierno central, como tampoco ha gozado de un régimen autonómico irreversible, producto de logros que han incrementado tal condición. ¿Por qué entonces el municipio nicaragüense no es o no ha sido heterónimo ni autónomo? ¿Por qué a pesar de los largos períodos de obscuridad, la autonomía municipal ha vuelto a ver la luz?

Para responder estas preguntas se ha querido empezar por el inicio del recorrido histórico de la autonomía municipal: la llegada del municipio a tierras americanas con la colonización española, e intentar despejar la interrogante de si esta especie de “eterno retorno” a la autonomía tiene que ver con alguna aspiración a recuperar el reino perdido del autogobierno.

Pero antes se quiere colocar la historia particular de la autonomía municipal frente al espejo del presente; es decir, ante su mayor avance registrado en la legislación nicaragüense según la Ley de Municipios 40/261 de 1997. Tal vez con este ejercicio se pueda entender mejor el rumbo errático del régimen municipal en Nicaragua.

En esta Ley, lo que se entiende actualmente por autonomía municipal y cómo se manifiesta dentro la organización del Estado nicaragüense, se encuentra descrito en los artículos 2 y 3 presentados en el recuadro No 1.

Arto. 2.- La Autonomía es el derecho y la capacidad efectiva de las Municipalidades para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y en provecho de sus pobladores, los asuntos públicos que la Constitución y las leyes le señalen.

La Autonomía Municipal es un principio consignado en la Constitución Política de la República de Nicaragua, que no exime ni inhibe al Poder Ejecutivo ni a los demás Poderes del Estado de sus obligaciones y responsabilidades para con los municipios.

Cualquier materia que incida en el desarrollo socio-económico de la circunscripción territorial de cada Municipio, y cualquier función que pueda ser cumplida de manera eficiente dentro de su jurisdicción o que requiera para su cumplimiento de una relación estrecha con su propia comunidad, debe de estar reservada para el ámbito de competencias de los mismos municipios. Estos tienen el deber de desarrollar su capacidad técnica, administrativa y financiera, a fin de que puedan asumir las competencias que le correspondan.

Arto. 3.- El Gobierno Municipal garantiza la democracia participativa y goza de plena autonomía, la que consiste en:

1. La existencia de los Concejos Municipales, Alcaldes y Vice Alcaldes electos mediante el ejercicio del sufragio universal por los habitantes de su circunscripción.
2. La creación y organización de estructuras administrativas, en concordancia con la realidad del Municipio
3. La gestión y disposición de sus propios recursos con plena autonomía. Para tal efecto, deberá elaborar anualmente su Presupuesto de Ingresos y Egresos.
4. El ejercicio de las competencias municipales señaladas en las leyes, con el fin de satisfacer las necesidades de la población y en general, en cualquier materia que incida en el desarrollo socio-económico de su circunscripción tomando en cuenta si fuese el caso los intereses de las comunidades indígenas que habiten en ella.
5. El derecho de tener un patrimonio propio del que podrán disponer con libertad, de conformidad con la ley, sujeto únicamente al control de la Contraloría General de la República.
6. Ejercer las demás funciones de su competencia establecidas en la presente Ley y su Reglamento.

La Ley¹⁸ tuvo por finalidad desarrollar los preceptos sobre autonomía municipal expresados en la Constitución reformada de 1995, en cuyo artículo No. 177 estableció las dimensiones política, administrativa y financiera por primera vez en la historia nacional. De sus artículos 2 y 3 se extraen los siguientes rasgos generales de la autonomía municipal:

- 1) La autonomía entendida como derecho y como capacidad para gobernar y administrar, un estatus que remite a las funciones políticas y administrativas entre las que se han debatido las municipalidades.
- 2) La autonomía como principio que rige las relaciones intergubernamentales y con otros órganos del Estado, que subraya el carácter subordinado de los gobiernos locales y a la vez delimita un fuero propio.
- 3) El ámbito de las competencias generales como marco del desempeño de las municipalidades, en todo aquello que corresponda al desarrollo de los territorios de sus municipios correspondientes.
- 4) El carácter representativo de las autoridades electas mediante el voto libre y secreto de la población de los municipios.
- 5) El derecho a la autoorganización y a decidir sobre sus propias finanzas, en correspondencia con las características de cada municipio.
- 6) La articulación entre municipio, autonomía y participación ciudadana, precedida de lo prescrito en el artículo 1, el cual define al municipio como la unidad básica de la organización político administrativa del país, que “se organiza y funciona a través de la participación popular”.

Por razones operativas y para hacer más ágil el análisis del recorrido histórico de la autonomía municipal, se reagruparán estas seis características en sólo cuatro. Son rasgos de la autonomía municipal en Centroamérica y Nicaragua que hunden sus raíces en una historia que han seguido compartiendo a pesar de haberse disuelto la Federación Centroamericana en 1838. Estos rasgos remiten a la naturaleza conflictiva de la autonomía como principio de relación entre gobiernos dentro de un Estado, que con poco éxito trató de resolver la Constitución de Cádiz en 1812:

¹⁸ A menos que se indique lo contrario, se toma como referencia la Ley de Municipios de 1988 y sus reformas de 1997, o simplemente Ley 40/260.

- a) La naturaleza de las autoridades.
- b) La dualidad entre funciones políticas y administrativas
- c) Las relaciones intergubernamentales para delimitar competencias propias y compartidas.
- d) El papel de los cuerpos deliberativos y consultivos.

a) La naturaleza de las autoridades.

El municipio nicaragüense comparte sus orígenes con los demás municipios de la América hispana, en el sentido de que es heredero del municipio llevado por la colonización española en el primer cuarto del siglo XVI. Es universalmente aceptado que “el municipio indiano fundado por los españoles (...) está basado en el modelo castellano” (Buitrago, 1987:1), pero a diferencia de los municipios ibéricos medievales, el americano fue una creación del conquistador en nombre del Rey, de quien llegó el reconocimiento posterior de la autonomía mediante las cartas pueblas¹⁹. En otras palabras, el acto político de la creación de la ciudad, y por ende el municipio, fue antes de que se reagrupara la población, el factor constituyente del municipio y de su autonomía, como se verá más adelante.

Esto fue sin duda otra herencia del municipio español que llevaba consigo la instalación de las autoridades en los territorios reconquistados a la ocupación árabe, para dar paso a la reagrupación de las poblaciones dispersas.

Los ayuntamientos en Centroamérica estaban integrados por entre dos y seis alcaldes mayores ordinarios, un mínimo de cuatro regidores (Bonilla, 1999: 39) y además por Escribanos, Alguaciles, Alférez Reales, los Fieles Ejecutores y los Depositarios Ciudades (Buitrago, 1987: 2), según la extensión del territorio. A pesar de su incipiente desarrollo, estas autoridades eran electas por los jefes de las familias de los españoles, tanto de los peninsulares recién llegados como de los criollos.

¹⁹ Buitrago agrega que a diferencia de lo que ocurría en los municipios castellanos, donde la población antecedía al municipio, “(El conquistador) No espera que se hayan formado los núcleos de población” para obtener del Rey las Cartas-Puebla en reconocimiento de su autonomía, sino que al momento de tomar posesión del territorio funda la ciudad, hace su trazado, establece los linderos respecto a las poblaciones indígenas y organiza las autoridades. (ibídem).

En cambio, la población indígena, si bien fue reagrupada en municipios organizados a la usanza española, conservó sus propias autoridades, pero bajo la autoridad de un Corregidor nombrado por el Rey, según las Leyes Nuevas de 1542. Ello contribuyó a confirmar otro rasgo del municipio colonial: el desarrollo de centros urbanos como *locus* del poder político, social y económico, y la sustitución de los municipios por las ciudades a expensas de las zonas rurales -pobladas por indígenas- que pasaron a tener un lugar subordinado frente a la polis urbana.

La concentración de estos poderes en las zonas urbanas llevó, como se verá en las páginas siguientes, a verdaderas ciudades-estado que rivalizaron por el poder de los estados independientes, en Centroamérica y en otras regiones americanas. Según Burns, en Nicaragua, “al momento de la independencia había dos centros urbanos relativamente iguales en importancia que prácticamente constituían ciudades-estado autónomas” (1993:5).

De modo que en la época de la Colonia hubo municipios españoles y municipios indígenas, regidos bajo distintos regímenes políticos: los primeros, como se verá adelante, mediante ayuntamientos representativos con interlocución directa con la corona; los segundos sometidos a la jurisdicción del Corregidor.

La naturaleza de las autoridades de los municipios indios empezó a experimentar fluctuaciones a partir del SXVII cuando la Corona introdujo “los nombramientos de regidores perpetuos y la venta de puestos concejales” (Bonilla, ídem). En realidad, como lo acota Sanz Tapia, los cargos eran más bien dados en usufructo, pero no en propiedad (2012: 3).

La crisis en las finanzas de la Corona en Madrid, sacudida por la recesión económica que vivió Europa en el SXVII, sumada a estrategias políticas para erradicar a los encomenderos de los cabildos (Ídem), llevó a que se abrieran los cargos en el gobierno a criollos que antes estuvieron reservados a los peninsulares. Pero no sólo en los gobiernos de los municipios indios sino también a responsabilidades de corregidores, alcaldes mayores, e incluso en las sedes de los virreinos México y Perú.

Como muestra de ello, Sanz Tapia hace una pormenorizada documentación del impacto que esta política tuvo para el ingreso de los criollos en el gobierno de los territorios americanos a finales del SXVII:

“Los datos aquí ofrecidos recogen un total de 662 provisiones de cargos indianos de gobierno para españoles y americanos, concedidas y ejercidas entre 1674 y 1700, de las que 431 lo fueron con presencia de dinero y 231 exclusivamente ameritadas.”
(Pág. 4)

Agrega que la mayoría de los cargos a los que accedieron los criollos en el período estudiado estaban relacionados con el ámbito municipal: 31 alcaldías mayores y 67 corregimientos (Pág. 6).

Sin embargo, posteriores reformas llegadas desde la península, en especial la Constitución de Cádiz, volvieron a instalar el mérito como criterio de selección de los funcionarios de la administración indiana y a reforzar el carácter representativo de los ayuntamientos mediante la elección directa de los concejales.

b) La dualidad entre funciones políticas y administrativas

Al igual que en España, el municipio indiano desarrolló al mismo tiempo sus perfiles de autogobierno y de cuerpo administrativo a cargo de funciones regulativas y de los servicios públicos, respectivamente. Ello también se vio reflejado en la importación de los Cabildos o ayuntamientos, órganos gubernativos colegiados encargados tanto de funciones ejecutivas y judiciales, como de funciones referidas a la administración.

El abanico de estas funciones del ayuntamiento colonial era tan amplio y variado que no es extraño que haya ganado tanta importancia política en los territorios del nuevo reino. Las municipalidades podían tener bajo su responsabilidad garantizar el orden interno mediante la policía y los tribunales de primera instancia; velar por el abastecimiento de víveres en las ciudades; atender la sanidad pública y prevenir las epidemias; la educación; y el ornato de las ciudades. (Buitrago, Op, cit.: 2).

Dym (2006) reconoce tres momentos en la organización administrativa municipal en las colonias americanas: la creación de un aparato administrativo con funcionarios llegados de

la Península; la Reforma Borbónica del siglo XVIII que perseguía la modernización de una administración colonial que se había mostrado ineficaz; y la revolución que significó la Constitución de Cádiz. Pero le concede especial relevancia a la Reforma Borbónica por las repercusiones que tuvo en la reorganización política y administrativa de las colonias, y en especial por los efectos que tuvo en la fragmentación del poder de las grandes ciudades en favor de la creación de ayuntamientos en las pequeñas poblaciones.

Debido a esta multiplicación de los ayuntamientos o cabildos, Dym concede que si los cambios introducidos por esta Reforma tuvieron los efectos de una “segunda conquista de América”, fue sobre todo en el ámbito municipal. Estos cambios implicaron la ampliación de las competencias administrativas, en especial en el área fiscal, con la finalidad de trasladar a los residentes mayores responsabilidades en el funcionamiento del gobierno local.

Sin embargo, durante el vacío político de la crisis de 1808 los municipios volvieron a ocuparse de funciones del Estado que iban más allá de lo administrativo (Morelli, 2007) y que en buena medida explica el protagonismo que cobraron en la constitución de las Juntas Provisionales, que al igual que en España perseguían llenar con autogobierno la ausencia del Monarca.

Esta dualidad de funciones políticas y administrativas era de tal alcance que, según Morelli, en el período post-independencia las percepciones sobre los municipios de los nuevos gobiernos nacionales y la población divergía tanto que si los primeros pensaban que debían ser tan sólo órganos administrativos, los segundos los veían “como el principal instrumento para lograr el autogobierno local” (Op. Cit.: 117).

En Nicaragua, el origen de esta dualidad Burns la ubica en las visiones opuestas del pueblo y de los patriarcas. Los primeros, compuestos en su mayoría por indígenas y más tarde por mestizos, con estrechos vínculos con comunidades tradicionales, tenían un modo de vida fundamentado “en un sistema de valores derivado de su propia experiencia local” (Op. Cit.: 6). Los segundos, compuestos por las élites políticas de las ciudades, coincidían en construir un Estado-nación siguiendo las ideas de la Ilustración, con la finalidad de “reorientar la economía y la sociedad nicaragüense hacia el mercado mundial” (Ídem).

La supervivencia de esta dualidad de los perfiles de la municipalidad hasta los tiempos actuales, quizás sea la mejor prueba de que el poder nacional no logró finalmente sus objetivos. Según Morelli, el fracaso del intento de reducir al municipio a un órgano administrativo dependiente del Ejecutivo se debe a tres factores: a la naturaleza y característica del municipio colonial arraigada en el carácter representativo de los cabildos; a la concepción que la cultura constitucional de finales del SXVIII tenía del municipio, reflejada en el modelo de autonomía territorial de la Constitución de Cádiz; y al contexto de la época plasmado en la generalización de los municipios, el mantenimiento de las funciones judiciales y administrativas de las municipalidades y la redefinición de la ciudadanía en términos de la vecindad y no de la propiedad (Morelli, Op. Cit.: 117-128).

Sin embargo, en Nicaragua hay que subrayar que la visión de las élites finalmente logró imponerse tras el aplastamiento de la rebelión de los pueblos, en su mayoría indígenas, entre 1845 y 1849, frente a la introducción de reformas para destruir la propiedad comunal y limitar la autonomía de las comunidades (Burns, op.cit.: 62).

c) Las relaciones intergubernamentales para delimitar competencias propias o compartidas.

La importancia que fueron adquiriendo los ayuntamientos y sobre todo los cabildos en tierras americanas alcanzó la cúspide entre la segunda mitad del SXVIII y el primer cuarto del SXIX (Morelli, 2007; Dym, 2007; Buitrago, 1987; Bonilla, 1999). Morelli asegura que este período resulta clave para comprender dos características que van a marcar al municipio iberoamericano en los siglos XIX y XX: su papel “como representante de los intereses locales frente al poder central” y los planes de los estados en formación “de subordinar al municipio al poder central, intentando transformarlo en su representante en el territorio” (Pág. 116).

Un resultado directo de este aumento de la importancia política de lo municipal frente a la Península fue el desarrollo de las élites políticas criollas, que en defensa de sus intereses locales empezaron a forjar las reivindicaciones autónomas frente a la metrópoli, y alimentaron aún más la división con los peninsulares a medida que los primeros ganaban

cuotas de poder político en los cabildos y en rangos de mayor importancia en la administración pública.

La respuesta de España no se hizo esperar y llegó con la reforma borbónica ilustrada entre 1758 y 1808²⁰, mediante un conjunto de medidas dirigidas a “desamericanizar” la administración pública, vista desde España como ineficiente y corrupta. Ello implicó una nueva vuelta de tuerca para los ayuntamientos que volvieron a “españolizar” las autoridades más importantes. En la región centroamericana se crearon cuatro intendencias nuevas y se impusieron obstáculos al acceso de los criollos a los cargos públicos. Lo primero implicó la recentralización de competencias y la colocación de una entidad intermedia entre la Corona y las ciudades; lo segundo ahondó aún más la brecha política entre peninsulares y criollos.

Como se vio años más tarde, el desplazamiento de los criollos no evitó que las ciudades se convirtieran en el *locus* del poder, depositarias de una soberanía que cada vez rivalizaba más con Madrid, como se vio tras el vacío de autoridad generado por las abdicaciones de Bayona de 1808.

Hasta la Reforma Borbónica, el poder de las ciudades no sólo provenía de su condición de sede del poder criollo, sino además por su peso territorial. Según lo expuesto en el inciso anterior, las zonas urbanas abarcaron las zonas rurales y ello les daba dominio sobre grandes áreas de terreno. Esto hizo que los ayuntamientos de las ciudades tuvieran a su cargo el gobierno de vastas extensiones que les otorgaban mayor peso político y económico ante autoridades peninsulares de legitimidad cuestionada.

Sin embargo, para algunos autores (Ternavasio, 1991; Morelli, 2007) esta acumulación de poder político en las ciudades, además de desembocar en la formación de ciudades-Estado en América, que a su vez llevó a la creación de los nuevos Estados independientes, también llevó a las rivalidades entre ciudades. En concreto en Centroamérica, la exacerbación de lo local frente a lo general a cargo de las élites tuvo altas cuotas de responsabilidad en la

²⁰ Se sigue la clasificación de las reformas borbónicas hecha por Bonilla: la etapa temprana de 1700 a 1758, y la etapa ilustrada de 1758 a 1808. (Op cit. Págs. 83-114)

ruptura de la Federación Centroamericana y en las guerras intestinas entre ciudades que desangraron a los Estados nacientes.

Al respecto, Esgueva reseña que:

“(En) los enfrentamientos por el predominio de una región o de una ciudad sobre otra (...) casi siempre estaban detrás los intereses de los dos grupos, liberales y conservadores, que a su vez atizaban esos localismos. Tenemos las luchas entre León y Granada; Cartago y San José; Guatemala y Quetzaltenango; San Salvador y Santa Ana; Comayagua y Tegucigalpa. A escala mayor, aunque menos intensa, estaban las cabeceras de los estados frente a Guatemala” (Tomo I, Pág.: 108)

De modo que se puede decir que la guerra civil que sufrió Centroamérica entre 1826 y 1838, fue una expresión de las relaciones intergubernamentales a todos los niveles posibles: las provincias contra Guatemala, una ciudades contra otras y las comunidades rurales contra las élites urbanas. Esta guerra civil llevó a la formación de cinco Estados unitarios, pero no por ello terminaron los enfrentamientos intestinos.

Entre 1821 y 1857 Nicaragua vivió una espiral de guerras, pactos, reformas constitucionales, gobiernos de caudillos que intentaron aniquilar a sus oponentes y nuevas guerras civiles. En este período, denominado de la anarquía (Burns, 1993: 16) por la ausencia de una ley reconocida por todos, el gobierno cambió repetidas veces de sede por las rivalidades entre ciudades, al igual que los jefes de Estado. Nicaragua disfrutó tan sólo de 12 años de paz. Burns destaca que entre 1825 y 1854 “en total veinticuatro jefes del ejecutivo intentaron gobernar Nicaragua” (Pág.: 18) es decir una media de un Jefe de Estado cada diez meses.

Sobre estas bases se construyó en los años siguientes un Estado-nación que por la vía de la fuerza centralizó las competencias más importantes de gobierno, y no fue sino hasta 1894²¹

²¹ Se refiere a la primera Ley Orgánica de Municipalidades del 15 de junio de 1894, que tuvo Nicaragua como Estado soberano.

que los municipios recuperaron un poco del protagonismo político diluido entre las competencias de administración e intendencia.

d) El papel de los cuerpos deliberativos y consultivos.

Como fue dicho en otras partes, el cabildo fue traído a tierras americanas por la colonización española en sus dos versiones: cerrado o concejo municipal, y abierto o asamblea de vecinos. Pero su llegada no coincidió con su mejor época dentro de la organización política de los municipios españoles, visto que a partir de la unificación de los reinos de Castilla y Aragón en los siglos XIV y XV sufrieron el debilitamiento de su autonomía en favor de la centralización de la Corona (Cogollos y Ramírez, 2004), y la sustitución por cuerpos colegiados de extracción noble (Mitre, E. (1979). *La España medieval. Sociedad. Estados. Culturas*)²².

Según varios autores (Cogollos y Ramírez, 2004; Avendaño, 1995, Burns, 1993) han señalado, el cabildo se arraigó en América por su capacidad para representar el vínculo entre la soberanía y la autoridad en las condiciones de lejanía que se interponían entre las colonias y la península.

En este contexto, los cabildos recuperaron su importancia para organizar los territorios recién ocupados en sus dos versiones: para agrupar a los colonos (abierto) y dar sentido de pertenencia a una comunidad política (cerrado). Esto los condujo desde muy temprano a centrar sus agendas en los problemas e intereses locales, aunque siempre bajo la tutela de las autoridades peninsulares, con las que compartía funciones de administración y de gobierno.

En este sentido, Avendaño recuerda que el “Cabildo colonial compartía con la Monarquía aspectos administrativos y de gobierno (...) En nombre del Rey ejercían jurisdicción ordinaria legal de primera instancia en casos civiles y penales, responsabilidad recaída en los alcaldes. En cambio, a los regidores correspondía la

²²Cit. por Cogollos y Ramírez, ídem.

instancia administrativa. Además, desde la segunda mitad del siglo XVIII participaron en la organización y el mantenimiento de la milicia” (1995: 20-21).

Pese a las diferencias en la naturaleza y composición de ambas formas del cabildo, el componente deliberativo estuvo presente en las decisiones que se tomaban, bien fuese sobre temas restringidos, como las relaciones con otros niveles de autoridad (Intendentes, gobernadores u otros representantes de la Corona), o para tratar asuntos de interés públicos (imposición de tributos, obras de mantenimiento de caminos, incluso el traslado del emplazamiento de la ciudad, como en el caso de Ciudad Guatemala).

Por esta razón para algunos autores resulta difícil disociar uno u otro organismo, por cuanto en los tiempos de la fundación de las ciudades españolas era imprescindible contar con la aprobación de sus habitantes²³, bajo cualquiera de los formatos de cabildos. Además, en América de lo que se trataba era de gobernar a miles de kilómetros de distancia de la autoridad soberana y el recurso de legitimidad más cercano, y más efectivo, era el respaldo de la población municipal.

De allí que no fuese extraño que los cabildos interviniesen activamente en los debates acerca de la fuente de la soberanía que se abrió con las abdicaciones de Bayona.

El vacío de poder en España contribuyó a fortalecer el papel de los cabildos en la medida que reanimaron el espíritu del municipio renacido en Francia por el deseo de autogobernarse de sus habitantes. Además, como recuerda Burns, los cabildos habían contribuido a la acumulación de experiencia política de los criollos en el ejercicio del poder (Pág: 10).

Grosso modo, en el debate acerca de la fuente de la soberanía en las colonias americanas hubo dos posiciones: quienes sostenían que la soberanía seguía residiendo en la Corona, sin

²³ Aquí se retoma el enfoque de Morelli, según el cual “En Iberoamérica la dimensión municipal adquiere aún más importancia, debido a la ausencia, durante toda la época colonial, de órganos representativos de los reinos (...) el cabildo fue una institución tanto de la sociedad blanca (los cabildos de españoles) como de la sociedad indígena (los cabildos indígenas)” Op. Cit: 118

que ello implicase reconocer la usurpación de Bonaparte ni la regencia encargada a los familiares de Fernando VII; y quienes influenciados por las ideas del liberalismo²⁴ reivindicaban que la fuente de la soberanía estaba en la población y que los cabildos eran sede de la misma.

Este debate acerca del concepto de soberanía derivaría años más tarde en las pugnas abordadas en epígrafes anteriores entre las ciudades-Estado que defendían la soberanía que emergía de los vecinos de la ciudad, o “la soberanía única e indivisible” que reclamaba un Estado moderno (Ternavasio, Op Cit: 15-16). Esto explica que los cabildos hayan desempeñado un rol sumamente activo en las ciudades centroamericanas, tanto en las discusiones previas a la independencia de España, como en los conflictos que se vivieron en los años siguientes.

De hecho, Avendaño va aún más lejos cuando afirma que la base del Estado surgido de la Independencia en Centroamérica lo constituyó el antiguo Cabildo, por dos razones: bajo el nuevo orden constitucional de 1812 los gobiernos municipales se orientaban hacia una autonomía administrativa y política; y que las elecciones del municipio constitucional contribuyeron a consolidar un polo de soberanía, compuesto por “nuevas jerarquías políticas de los ayuntamientos y las antiguas que gobernaban los pueblos”, que mediante estos nuevos ayuntamientos se apropiaron de los poderes del Estado (1995: 20).

Ante las disyuntivas a las que se enfrentaba el municipio en los cuatros rasgos que acaban de ser expuestos, la Constitución de Cádiz de 1812 anunció el nacimiento de un nuevo régimen municipal con un estatuto autonómico más claro por primera vez en la historia, al menos para las colonias americanas. Los postulados de la Constitución de Cádiz implicaron la revigorización del municipio por “el modelo de autonomía territorial establecido (...) y

²⁴Según Bonilla, las ideas de la Ilustración viajaron a Centroamérica con la “migración de familias con intereses comerciales (...) que llegaron a dominar la vida económica y política del Reino de Guatemala”, y con la llegada de funcionarios ilustrados que promovieron las ideas de las reformas borbónicas de Carlos III. A partir de 1770 el pensamiento ilustrado se desarrolló en dos corrientes: el absolutismo y el constitucionalismo, del que emergieron dos ramas: la liberal y la republicana (págs. 53-66). Basado en este análisis, Bonilla sostiene que es incorrecta la dicotomía liberal-conservador para clasificar las ideas políticas en la Centroamérica pre-independencia.

retomado posteriormente por muchas constituciones de los estados independientes” (Morelli, op cit.:121).

En concreto, las disposiciones entre los artículos 309 y 323²⁵ dirimieron los aspectos básicos del municipio moderno, distanciándose así de los fueros medievales. En particular establecieron a quién correspondía “el gobierno interior de los pueblos”, una referencia que recuerda el aporte del pensamiento francés que diferenció entre intereses particulares e intereses generales; especificó quiénes debían componer el gobierno y, más importante aún, determinó que no hubiese poblaciones sin ayuntamiento.

En los siguientes artículos sentó las bases de la autonomía política de los municipios mandando que las autoridades fuesen electas, “cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación” (arto. 312); y además estableció la duración del mandato, la fecha de la elección y la población electora (“a pluralidad de votos”).

La regulación sobre los ayuntamientos continuó estableciendo las restricciones para ser gobernante local, muy en particular al “empleado público de nombramiento del Rey”; y, de manera bastante exhaustiva para la época, las competencias de los ayuntamientos para atender los intereses y los problemas locales.

Como consecuencia de estas regulaciones, Federica Morelli cita investigaciones afirmando “que entre 1812 y 1823, tanto en la región andina como en la mesoamericana se constituyeron millares de ayuntamientos constitucionales” (pág. 121). Ello provocó un cambio profundo no sólo en la organización política de los territorios americanos, sino también en el tejido social en vista de que estos cambios también abrieron las puertas a las poblaciones indígenas para participar en las elecciones de autoridades municipales, al desaparecer la división entre municipios para españoles y municipios para indígenas.

²⁵ En este apartado se ha tomado como fuente la versión de la Constitución de Cádiz publicada en Esgueva, A (2000). Las Constituciones políticas y sus reformas en la historia de Nicaragua, Tomo I, págs.: 47-98.

Según este primer recorrido histórico, la naturaleza de las autoridades municipales fluctuó entre su carácter representativo como resultado de elecciones de los pobladores, y su signo honorífico otorgado por el Rey, e incluso su arraigo en la venalidad alimentada por la licitación de los cargos. No obstante, como bien lo muestra la Constitución de Cádiz, el espíritu siempre fue volver o reforzar los orígenes electivos de los gobernantes locales.

En lo que a las funciones de los gobiernos locales se refiere, aunque paulatinamente las municipalidades se fueron deshaciendo de las competencias jurídicas, la dualidad entre entidad política (gobierno) y cuerpo funcional de carácter local (administración) siempre se mantuvo.

En cuanto a la autonomía frente a la península, al menos tres factores parecen inclinar la balanza a favor del autogobierno americano: el vacío de poder creado por las abdicaciones de Bayona, el terreno ganado por la ideas de la Ilustración que reclamaban el valor constituyente de la soberanía popular y el aumento del peso de los intereses locales en las prioridades de los criollos. La combinación de estos elementos desembocó en el reforzamiento de los gobiernos locales, las únicas instituciones cuya legitimidad no requería del reconocimiento regio.

Sin embargo, esto no contribuyó a dilucidar la confusión acerca de la titularidad de la autonomía: la municipalidad o el municipio. Ejemplo de ello son las definiciones de la autonomía municipal extraídas de documentos contemporáneos, como el borrador de Carta Centroamericana de la Autonomía Municipal (2012)²⁶ y de la Ley de Municipios de Nicaragua (1988). En ambas, al igual que en esta revisión histórica, se muestra que si en rigor del derecho administrativo la titularidad debería recaer en el gobierno local (municipalidad o ayuntamiento), ha habido momentos en que la misma recayó en el municipio en su calidad de comunidad política formada por personas libres (autónomas).

También se deduce que la autonomía local construida a lo largo de la historia ha tenido por finalidad la gestión de los recursos propios en provecho de quienes habitan el territorio, mediante políticas orientadas a responder a problemas locales.

²⁶ Ver anexo No. 5

Para ello, las municipalidades contaron desde los inicios de la Colonia con los cabildos, tanto en su forma de gobierno colegiado (cabildo cerrado), como en su formato consultivo (cabildo abierto) con la población. De modo que no se puede estar en desacuerdo con quienes han afirmado que “el cabildo abierto introdujo la posibilidad de que el interés general, representado por los vecinos de la ciudad, fuera tenido en cuenta y que se reflejara en las distintas acciones político-administrativas resultantes” (Cogollo y Ramírez, 2004, s/n).

En esta misma línea, Avendaño sostiene que en el siglo XIX el Estado compartía funciones con 250 municipios en Centroamérica, de tal suerte que la primera Constitución de la Federación Centroamericana “fue condicionada por una Nación concebida como la suma de municipios” (1995: 21).

A pesar de sus altos y bajos en el período colonial, la vocación autónoma del municipio que llegó a América, terminó trasladando la impronta del autogobierno a los nuevos Estados, a tal extremo que en algunos casos como en Nicaragua, fue obstáculo para la consolidación de los mismos.

Capítulo 3. Los cambios en la autonomía municipal entre 1835 y 1979

El presente análisis arranca en 1835 en consideración de que en este año Nicaragua tuvo su primera Ley de Municipios como parte de la Federación Centroamericana. Se ha organizado el capítulo en tres períodos o etapas, según las repercusiones que los acontecimientos políticos asociados a la formación del Estado nación y las reformas del marco jurídico tuvieron en las cuatro dimensiones enunciadas en el capítulo anterior: la naturaleza de las autoridades, la dualidad entre funciones políticas y administrativas, las relaciones intergubernamentales para delimitar competencias propias y compartidas, y el papel de los cuerpos deliberativos y consultivos.

Los períodos de análisis serán los siguientes:

- 1) El municipio fundacional: 1835-1893
- 2) El nacimiento de la autonomía: 1894-1936
- 3) La cancelación de la autonomía: 1937-1979

1) El municipio fundacional: 1835-1893

En este trabajo se ha denominado a este período como fundacional, no porque el municipio haya nacido después de la Independencia, sino más bien, como se ha visto, por el aporte que los municipios hicieron a la formación de los nuevos estados en Centroamérica y Nicaragua.

Esta fase post Independencia corresponde a la inestabilidad política que Burns (1993) denomina “período de la anarquía”, por las guerras civiles, golpes y contragolpes, que disolvieron la Federación de Centroamérica en 1838 y desgarraron Nicaragua.

La importancia que siguió jugando el municipio se demuestra en el arraigo que estas guerras tuvieron en las rivalidades entre las ciudades de León y Granada, para imponer su hegemonía sobre el nuevo Estado. En lo social nucleaban las oligarquías de origen español más fuertes que gobernaban cada ciudad. León, con una población calculada de 32,000 habitantes a inicios del siglo XIX, era la capital y centro político del país, con salida al comercio regional por el puerto de El Realejo en el Pacífico (Burns, Op. Cit: 7). Granada, con 10,233 habitantes, basaba su fuerza en su importancia comercial por su acceso directo al Atlántico a través del Lago Cocibolca y del Río San Juan (Burns, ídem).

En torno a ambos centros de poder se formaron las provincias (denominadas partidos en aquella época) de Occidente, encabezada por León, y la de Oriente por Granada. Ambas demarcaciones fueron la base de las futuras rivalidades políticas, aunque como destaca el historiador nicaragüense José Dolores Gámez, éstas tuviesen poco que ver con posiciones doctrinales:

“Los partidos políticos de Nicaragua, habían degenerado mucho en sus contiendas. No se discutían principios democráticos, porque sin excepción, todos eran entusiastas partidarios del credo republicano (...) Discutíanse solamente los méritos de tal o cual caudillejo, la manera de enfrentar o extender el dominio del sable, y si deberían tener el mando los hombres de León o los de Granada, que constituían el antagonismo político, local de aquellos tiempos” (Gámez, 1993: 319).

La inestabilidad política generó tendencias centrífugas de tal grado que entre 1823 y 1824 Nicaragua perdió la provincia de Guanacaste que se anexó a Costa Rica, y se formaron gobiernos autónomos en las ciudades de Granada, León, Managua y El Viejo (Burns, Op. Cit.: 11-18).

Además, la exacerbación del regionalismo de estos movimientos políticos condujo a que después de cada guerra la facción vencedora se llevara para su ciudad la capital del país, hasta que en 1851 se eligiera a Managua como capital y sede alternativa del gobierno nacional entre León y Granada.

Pero las guerras centroamericanas y las intestinas no serán objeto de este trabajo sino más bien los acontecimientos que jalónaron el desarrollo de la historia del municipio. En particular se centrará en las Constituciones de la post-Independencia y en el Reglamento para el Gobierno interior del Departamentos del 11 de mayo de 1835, considerado como la primera Ley de Municipios (Buitrago, 1987), cuando Nicaragua formaba parte de la Federación Centroamericana.

a) Naturaleza de las autoridades

En esta etapa las autoridades siguieron conservando dos rasgos heredados de la Constitución de Cádiz: el origen electivo (“elección de los pueblos o popularmente electos”) y su carácter colegiado (regidores). Esto significa que mantuvieron su legitimidad

de origen vinculada con el mandato de la población para gobernar, a cargo de un cuerpo colectivo en herencia del cabildo cerrado de la Colonia.

Sin embargo, a diferencia de la gaditana, las Constituciones de 1824, 1838 y de 1858 disminuyeron el número de artículos referidos al “Gobierno Interior de los Pueblos”, bajo el argumento técnico de que una Ley particular ampliaría sobre el tema.

Aunque ni las Constituciones ni el Reglamento de 1835 consignaran de manera expresa la autonomía ni el autogobierno, en el artículo No. 51 de la Constitución de 1858 se dice que “la municipalidad de cada pueblo cuidará de hacer la elección periódica de sus individuos en la forma establecida por las leyes o que en adelante se establezcan, sin intervención de otra autoridad”.

Pero este atisbo de autonomía resultaba inmediatamente neutralizado por el artículo No. 76, según el cual “El Gobierno político de los pueblos, está a cargo del alcalde o alcaldes constitucionales, bajo la inspección del jefe político del departamento”. Esto respalda a quienes afirman que en Nicaragua desde su propio nacimiento la ley ha sujetado a las municipalidades “a una autoridad nombrada por el Poder Ejecutivo; el Jefe Político, a través del cual el Gobierno Central se aseguraba el control y vigilancia sobre las autoridades y actos municipales, desconociendo casi por completo el principio de la autonomía municipal” (Escorcia, 1999, 29).

De tal suerte que aunque se mantuviese el carácter representativo de las autoridades, la preeminencia del nombrado sobre los electos, anulaba la fuerza política que les otorgaba el elector.

b) La dualidad entre funciones políticas y administrativas.

Las funciones de los municipios en estos primeros tiempos guardaban estrecha relación con las conocidas como de intendencia, enfocadas en asegurar las condiciones de vida de la población como la higiene y sanidad pública, el mantenimiento de calles y caminos, la organización de los cascos urbanos, y el mantenimiento de equipamiento público, incluidas las escuelas de primeras letras.

Pese a este confinamiento a las funciones administrativas, se advertía un asomo de regulación de la vida pública y del uso del territorio, así como de las recaudaciones de los

tributos locales. Sin embargo, del municipio de la Colonia y su protagonismo político en la Independencia quedaba ya muy poco. ¿A qué se puede atribuir?

Entre las posibles causas del declive político del municipio se encontraba el proceso de centralización de competencias que implicó la construcción del Estado-nación, que como ya se vio arriba acarreó guerras e inestabilidad política. En segundo lugar, al cálculo de los caudillos nacionales de cerrar o restringir las potencialidades del municipio como *locus* del poder, que había mostrado desde su nacimiento en la Colonia.

Como quedó reflejado en la cita de Gámez, la pobre cohesión de los partidos dejó de manifiesto que en muchas ocasiones de las propias familias políticas surgieron adversarios que rechazaban las decisiones de los supuestos dirigentes nacionales. Pero además estas disidencias pasaron a formar parte de los bandos armados, incluso haciendo causa común con los de filiación política opuesta (Esgueva, 2000 (I):208-230; Burns, 1993:12-15)²⁷.

En estas condiciones tan inflamables, a la centralización que demandaban la organización de los Estados nacionales, no fue extraño agregar el cercenamiento de las facultades políticas de los municipios, disminuidos cada vez más a funciones administrativas. Para garantizar esta condición el Reglamento de 1835 creó la autoridad de los Jefes Políticos Departamentales arriba referidos, con amplias funciones descritas entre los artículos 1º al 35º.

²⁷ Al respecto, Bonilla señala que la raíz de las guerras en Centroamérica está relacionada con las ideas sobre el progreso; un fenómeno que grafica lo que ocurría en Nicaragua: “Si se enfrentaron los patriotas que en muchos casos eran amigos personales, las diferencias debieron haber sido profundas (...) el conflicto tenía como base filosofías políticas incompatibles en muchos puntos. (...) dos concepciones de una Centroamérica unificada, moderna e ilustrada (...): a) la Centroamérica pluralista, respetuosa de las opiniones diferentes y de la Constitución (...) En este planteamiento la libertad era fundamental, sin ella no podía haber progreso verdadero. (...) b) la concepción monista, que defendía el cambio acelerado hacia el progreso (...) tenía que ser absolutista y violento, demandaba una concentración de poder en una élite que dictara la verdad a la sociedad y su concepto de libertad (...) En este concepto se sacrificaba la libertad en aras del progreso” (Op. Cit: 255-256).

Por su parte Burns agrega que “Si bien es cierto que con frecuencia los leoneses enarbolaban las banderas del liberalismo, mientras los granadinos decían defender las ideas del conservatismo, la rivalidad entre ambas ciudades no se agravó como resultado del choque de ideales abstractos (...) Paradójicamente, aunque León decía identificarse con ideales del liberalismo, en realidad luchaba por mantener su hegemonía, es decir *conservar* el orden existente. Granada, a pesar de su reputación conservadora, aspiraba a *transformar* ese orden, con el fin de mejorar su posición comercial y política. (Pág. 12)

c) Relaciones intergubernamentales para delimitar competencias propias y compartidas.

Acorde con lo expuesto anteriormente, las relaciones entre los municipios y el nivel central dejaron de ser directas y pasaron a ser intermediadas por el Jefe Político Departamental, un funcionario nombrado por el gobierno nacional, según lo estipulado en el Art. 11 de la Ley: “El jefe político será el órgano de las comunicaciones entre el Gobierno i las municipalidades i demas de su departamento”.

Además, el Jefe Político pasó a presidir la alcaldía de la cabecera departamental donde tenía su asiento, desplazando así al cargo electo.

En este entendido, los intereses particulares del municipio y sus competencias necesitaron del funcionario intermediario para ser tomados en cuenta por el gobierno nacional, según lo estipulaba el artículo 54 del mencionado Reglamento: “Las municipalidades remitirán al jefe político de su departamento cada año a lo ménos una vez, una relacion firmada de su presidente i secretario, suficientemente espresiva de todas las obras públicas i demas trabajos interesantes a su vecindario, durante aquel tiempo, para que éste las remita al Gobierno para su impresión”²⁸.

Como ya se vio en el epígrafe de las funciones de las municipalidades, la reconcentración de competencias en el nivel central del Ejecutivo llevó a que a los gobiernos locales perdieran la capacidad de decidir sobre campos que alguna vez fueron de su exclusividad, para compartirlas con los Jefes Políticos en un amplio abanico que iban de la seguridad, el orden público y la hacienda pública, hasta el registro civil y el control de pesos y medidas en los mercados locales.

Escorcía señala que al enumerar las competencias municipales, la Ley de 1835 presentaba la debilidad doctrinal de no estar respaldada en ninguna disposición de la Constitución de 1826 (pág.:28). Esto llevó a que la Ley no recogiera competencias propias de las municipalidades, sino que más bien quedasen expuestas a acatar el cumplimiento de aquellas que el Gobierno Central les delegara por medio de los Jefes Políticos.

Esta subordinación ante el Jefe Político departamental significó un retroceso para el municipio nicaragüense, *vis a vis* lo estipulado por la Constitución de Cádiz, que a su vez

²⁸ Se ha respetado el español y la ortografía de la época.

había retomado el decreto de la Asamblea Constituyente francesa del 14 de diciembre de 1789, en el que se delimitaba entre competencias generales del Estado y competencias propias de las municipalidades.

d) El papel de los cuerpos deliberativos y consultivos.

En línea con la centralización de competencias en favor de los Jefes Políticos Departamentales, las Constituciones de la época y el Reglamento de 1835 hicieron desaparecer cualquier vestigio de los cabildos abiertos y de otros mecanismos deliberativos con la población.

Sin embargo, a juzgar por las crónicas de la época, tampoco fueron abolidos. Más bien conservaron su carácter informal, como una reunión de vecinos que era convocada para tratar temas de interés general o en caso de emergencias, que como ya se ha visto, en aquella época eran harto frecuentes²⁹.

En paralelo, en la segunda parte de este período se conocieron otras formas colegiadas que contribuían al gobierno de la localidad, como “las Juntas de Caridad, la Junta de Reconstrucción de Templos, la Junta Departamental de Educación, la Junta de Comercio y los cuerpos de milicias, entre otros” (Avendaño, 1996: 36). Sin embargo, al igual que para los gobiernos municipales, los Jefes Políticos o Prefectos, tenían la última palabra en la organización y el funcionamiento de estos cuerpos colegiados.

2) El nacimiento de la autonomía: 1894-1936

Pasados 30 años de gobiernos conservadores, en 1893 tomó el poder el partido liberal tras una incruenta revolución de apenas 15 días. A la cabeza del nuevo gobierno estaba José Santos Zelaya, representante de las ideas liberales europeas que propugnaban las libertades y las garantías individuales. Pretendía una modernización del Estado que plasmó en la Constitución de 1893, conocida como la Libérrima por su perfil rompedor con las normas y las costumbres conservadoras que imperaban en Nicaragua. Dentro de estas reformas estaban:

a) La ciudadanía universal a partir de los 18 años

²⁹ Por ejemplo, la decisión de la ciudad de Managua, a las postre capital de la República, de separarse de la jurisdicción de Granada para sumarse a la de León fue tomada en Cabildo Abierto por la municipalidad el 29 de enero de 1844, aunque tal decisión no prosperó en la Asamblea Nacional (Gámez, Op Cit: 342)

- b) El sufragio universal y el derecho a optar a cargos públicos
- c) Las libertades de pensamiento y de expresión
- d) La libertad de religión y la separación del Estado y de la iglesia
- e) La enseñanza libre
- f) El gobierno republicano y la separación de poderes del Estado
- g) La autonomía municipal, aunque no de manera expresa, como sí figuró más tarde en la Constitución de la fugaz Federación Centroamericana que el gobierno de Zelaya suscribió en 1898, integrada por Nicaragua, Honduras y El Salvador.

La fuerza del municipio en la Constitución de 1893 estaba plasmada en los 11 artículos (del 139 al 149) dedicados al gobierno municipal, para reafirmar el origen y el carácter colegiado de las autoridades, las prerrogativas para regir libremente las finanzas locales y el nombramiento del personal administrativo, y las relaciones con los niveles intermedios de gobierno.

En esta valoración también coincide Escorcía³⁰, para quien el artículo 144 “constituye el núcleo de una concepción de la autonomía municipal (...) avanzada para su tiempo. El autor identifica cuatro grandes avances del régimen municipal respecto al pasado:

- “Se reconoce a las municipalidades funciones exclusivamente municipales (no delegadas por el Poder Ejecutivo) sobre (...) las que pueden legislar.”
- Otorga independencia absoluta de “los otros poderes (incluido el Ejecutivo)”, lo que implica que se reconocía a las municipalidades “la calidad de poderes públicos”.
- La mayor independencia en su funcionamiento las hacía más responsables en sus actos, que significaba no seguir siendo tratadas como menores de edad.
- Derivado de lo anterior, las decisiones de las municipalidades ya no necesitarían de la aprobación del Gobierno Central, y pasaban a ser responsables por sus actuaciones ante el Poder Judicial.

Sin embargo, estas disposiciones entrañaban la contradicción de que si bien el artículo 144 rezaba que “en el ejercicio de sus funciones privativas, serán (las municipalidades) absolutamente independientes de los otros poderes, sin contrariar en ningún caso las leyes

³⁰ Escorcía, Op. Cit, pág: 44.

generales del país”, el artículo 143 acotaba las atribuciones al terreno “puramente económico y administrativo”

Es decir, que si por un lado delimitaba las competencias para la auto administración (arto. 143), a reglón seguido (arto. 144) ampliaba las competencias para el autogobierno, reconociendo la autonomía política de las municipalidades. Una de las posibles explicaciones de esta aparente contradicción, sería que no se quisiera reconocer explícitamente atribuciones políticas a los gobiernos en el artículo 143 por razones de inestabilidad política, pero sí dejarlas implícitas en el artículo 144.

En paralelo, la Constitución creó la figura de los Consejos Departamentales, también electos por voto popular, como escalón intermedio de gobierno entre las municipalidades y el Gobierno Central, con la salvedad de que sus miembros también eran electos pero no se convertían en funcionarios de la administración central.

Esta Constitución fue el marco de la primera Ley Orgánica de Municipalidades en 1894, en sustitución del anterior Reglamento de 1835. Sin embargo, una vez más, el factor recurrente del conflicto político que desemboca en guerras en la historia de Nicaragua, provocó que la vigencia de la nueva Constitución fuera efímera. Tan sólo cinco meses después de entrar en vigor fue suspendida por un estado de sitio que duró casi nueve meses, para ser suspendida de nuevo días más tarde. En palabras de uno de los autores de la Libérrima: “En nueve años y tres meses que lleva corridos el que impropriadamente se llama <<período constitucional>>, la Constitución ha regido diez meses, y el estado de sitio más de ocho años”³¹.

En este contexto, el gobierno nacional reformó la Constitución en 1896 para reforzar sus poderes. Entre los cambios introducidos estaba la pérdida de autonomía sobre los planes de arbitrios, de tal suerte que de la disposición: “las municipalidades decretarán libremente las contribuciones locales” en, 1893; se pasó a: “podrán decretar planes de arbitrios, sometiéndolos a la aprobación del Poder Ejecutivo”, en 1896.

Si bien conservaron su redacción los artículos 142 (libertad de nombrar personal de las dependencias municipales) y 143 (atribuciones administrativas y financieras), fueron suprimidos los artículos siguientes, del 144 al 149 (Artículo 53 de la Reforma). Lo que

³¹ José Madriz, cit. por Esgueva, op cit: 354-355

significa que se eliminaron las bases de la autonomía política y las relaciones con el nivel intermedio de gobierno. Una nueva Constitución redactada en 1905 y bautizada como la Autocrática, redujo la importancia del municipio a solo cuatro artículos que no rescataron los poderes y libertades perdidas en 1896.

Este fue el marco histórico en que se desarrolló este período denominado de nacimiento de la autonomía municipal.

a) Naturaleza de las autoridades

Las leyes del período mantuvieron el origen electoral de las autoridades, reafirmaron su carácter colegiado. Pero en vez de dejar abierto el número de regidores por municipios, introdujeron principios de proporcionalidad según el número de población potencialmente electora, que reforzaron la representatividad de los regidores.

Pero la ratificación del origen electivo de las autoridades no impidió que su poder se viera mermado por la figura de un Consejo Departamental, igualmente electo por voto popular y la recuperación del Jefe Político Departamental nombrado por el Gobierno Central.

b) La dualidad entre funciones políticas y administrativas.

Como ya se vio en la introducción del período, en el nuevo régimen municipal que emergió de las reformas se intentó subrayar las funciones administrativas de las municipalidades. Pero a la vez también se quiso dejar abierta la puerta a su papel político, en particular a las funciones relativas a: la adopción de regulaciones locales sin pedir el consentimiento de las autoridades del Consejo Departamental, la aprobación de los presupuestos anuales, la decisión sobre el uso y el ordenamiento del territorio local y el diálogo político con otras municipalidades.

De modo, que en general se mantuvo la dualidad que ya arrastraban de épocas anteriores.

c) Relaciones intergubernamentales para delimitar competencias propias y compartidas.

La creación de los Consejos Departamentales en su calidad gobierno de nivel meso pudo haber sido una innovación en la organización territorial del Estado de Nicaragua. Aunque frente a las municipalidades la función más clara que cumplía era la de canal único de comunicación con el gobierno nacional, el hecho de ser un órgano de gobierno electo y no designado, lo colocaba en una posición de alta legitimidad.

Sin embargo, y tal vez por esa misma razón (el peso político relativo ante un gobierno nacional acosado por las crisis), el Consejo Departamental fue eliminado por las reformas de 1896 y en la nueva Ley Orgánica de Municipalidades de 1901.

En aquellas condiciones de fragilidad institucional (por ejemplo, el país tuvo dos Jefes de Estado en 1896), a juzgar por las reformas revisadas, la competencia que más interesaba conservar al Gobierno Central era el control del ejército, el servicio militar obligatorio y la posibilidad de poner la mayor cantidad de hombres sobre las armas en el tiempo más breve posible.

En contraste, las nuevas leyes ratificaron la titularidad de las municipalidades en las competencias de seguridad y orden interno. A tenor de las mismas, el alcalde era a la vez el jefe del cuerpo local de policía y el que autorizaba el pago del juez local.

d) El papel de los cuerpos deliberativos y consultivos.

Igual que en la etapa anterior, los cabildos u otros espacios para la consulta de las decisiones con la población no estaban sometidos a ningún tipo de normativa. Lo más parecido a estos mecanismos institucionales fueron las Juntas Locales creadas por la Ley Orgánica de 1894, de índole más administrativa que de interacción con la población.

Tomando en cuenta que estas Juntas también serían electas por la población, se puede deducir que detrás de la Ley Orgánica de 1894 se encontraba la intención de instaurar un régimen de gobierno local representativo, que eligiera instancias de gobierno desde el departamento hasta el nivel de aldeas de menos de 500 habitantes.

Las Juntas Locales iban a ser mini-municipalidades con alcalde, dos vocales y un síndico, con la misión de ejecutar las decisiones de las municipalidades, de recoger las demandas de los pobladores y de velar por el orden de la localidad. Sin embargo, la Ley Orgánica de 1901 las derogó al igual que a los Consejos Departamentales.

3) La cancelación de la autonomía: 1937-1979.

Este período corresponde a la incubación y la consolidación de la dictadura somocista. En este proceso se aprobaron y reformaron ocho Constituciones y se emitieron al menos cuatro leyes y tres reglamentos de municipios en 42 años.

Visto el amplio período en examen, se focalizará este epígrafe en los hitos que significaron transformación del régimen municipal.

El régimen de Somoza, había llegado al poder por medio de elecciones en 1937 (aunque de facto ya controlaba el Estado como jefe del ejército desde 1936). Entre sus primeros pasos hacia la dictadura, siete meses después de asumir la Presidencia de la República, emitió el Decreto del 12 de agosto de 1937, mediante el cual suspendió las elecciones de las autoridades locales por tiempo indefinido³².

El objetivo de este decreto -hacerse con el control total del Estado- quedó en evidencia dos años más tarde en la Constitución de 1939, en cuyo artículo 303, sin mencionarlo de forma expresa, abolió la autonomía municipal, o al menos el poco terreno que había logrado avanzar en períodos anteriores, a pesar de las guerras y de los golpes de Estado. El artículo 303 rezaba: “La administración local de las ciudades, pueblos y villas estará a cargo de Municipalidades nombradas por el Poder Ejecutivo cada dos años”. Así, en dos líneas, Somoza canceló tres atributos de los municipios hasta la fecha: la elección de las autoridades municipales por voto directo de la población, el carácter colegiado del gobierno y las funciones gubernativas y administrativas.

Siguiendo el ritmo de los pactos entre la dictadura y la oposición conservadora tolerada, el municipio recuperó parcial y formalmente algunos de estos atributos en las Constituciones, sus reformas frecuentes y las Ley Orgánicas de Municipios que siguieron.

³² Por considerarlo de interés se transcribe íntegramente:

Artículo 1.- En el presente año de 1937 no habrá elecciones de Autoridades Municipales, quedando en suspenso por ahora los efectos del Arto. 103 de la Ley Electoral de 20 de marzo de 1923, que señala el primer domingo de noviembre de cada año para que se realicen tales elecciones.

Queda igualmente en suspenso la elección de Síndico del Distrito Nacional a que se refiere el Arto. 2º del Decreto Legislativo de 7 de marzo de 1930.

El Ejecutivo queda facultado para nombrarlos en caso de urgencia o falta de ellos.

Artículo 2.- Las funciones de Representante del Ministerio Público corresponderán a los síndicos designados en las últimas elecciones, y la representación judicial de las Municipalidades o Junta Locales que hagan sus veces podrá ejercerla un abogado con poder especial o general dado por éstas.

Artículo 3.- Esta Ley empezará a regir desde su publicación en La Gaceta, Diario Oficial.

Dado en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados.- Managua, D. N., 12 de agosto, 1937.- F. Sánchez E.- D. P.- Guillermo Sevilla Sacasa.- D. S. Roberto Callejas.- D. S.

Tomado

de:

<http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/3133c0d121ea3897062568a1005e0f89/f5349f6eac2a8962062572e3006296bb?OpenDocument>, el 3/7/2014

A partir de la efímera Constitución de 1948 se incluyó la extraña figura de la autonomía económica y administrativa de las municipalidades, pero “sujetas a la vigilancia del Poder Ejecutivo” (Art. 254). Esta condición contradictoria de autonomía tutelada fue reafirmada por la Constitución de 1950 y todas las que le siguieron hasta 1987.

En 1962, mediante las reformas parciales de la Constitución y de la Ley Electoral, se restauró la elección de las autoridades municipales y la figura colegiada de tres miembros para todos los municipios, que pasó a llamarse Concejo Municipal en sustitución de las Juntas de Regidores. Pese a estos avances, las funciones políticas fueron cada vez menores a medida que la dictadura consolidaba a los Jefes Políticos Departamentales como instancia de control político sobre el territorio de los municipios.

No obstante este recorrido pesimista, con fines didácticos y para seguir las idas y venidas de la autonomía municipal en este período, en el anexo No. 2 se presenta una matriz con el efecto que las leyes de municipios tuvieron en las cuatro dimensiones que han venido siendo analizadas.

a) Naturaleza de autoridades

El origen de las autoridades y por ende su legitimidad, fue el factor que más vaivenes experimentó en el período, considerando que allí residía la autonomía política municipal y que el régimen dictatorial no se interesaba por la división vertical del poder.

La Dictadura empezó desde temprano a clausurar una tradición que databa de los tiempos de la Colonia: la elección popular de las autoridades. Durante 35 años las autoridades fueron nombradas por el Presidente del país, y cuando fue restablecida su elección por la población a inicios de los 60 se hizo bajo un sistema electoral controlado enteramente por el Poder Ejecutivo, en connivencia con el partido de oposición, a cambio de cuotas minoritarias de representación en los Concejos Municipales.

De modo que tampoco se puede afirmar que la restauración de las elecciones locales ayudara a enmendar la ruptura del vínculo que entre electores y electos, consustancial al autogobierno y a la autonomía política, que se había producido con la suspensión de las elecciones en 1937. La hegemonía del partido libero-somocista, la restricción de las opciones políticas y la carencia de un tribunal electoral, negaban toda posibilidad de

elecciones competitivas en las que se pudiesen confiar las distintas agendas o demandas dentro del municipio.

Cerrado al camino para que los potenciales electores entregaran el mandato a los posibles futuros gobernantes, los cimientos de la autonomía eran prácticamente inexistentes, aunque los Constituciones y las leyes orgánicas dispusieran que las municipalidades gozaban de autonomía económica y administrativa. Como ya se vio, las propias normas revelaban que ambos principios eran fórmulas retóricas, en vista de que a renglón seguido subrayaban el sometimiento al Ejecutivo.

Todo ello sin mencionar que para el gobierno del municipio más importante del país, Managua, la capital, la dictadura aprovechó la creación del Distrito Nacional³³ para la circunscripción de la ciudad, para darle rango de ministerio³⁴ y nombrar directamente al ministro y vice ministro correspondientes.

En cuanto a los Concejos Municipales, se destaca que fueron restablecidos como órganos colegiados de gobierno. A partir de los años 60 se intentó que su composición guardase proporcionalidad con los resultados electorales, aunque el número de sus miembros siguió siendo fijo (cinco en 1963 y tres a partir de 1967) independientemente de la población que representaran.

A modo de síntesis, el origen de las autoridades cambió en tres ocasiones: nombradas e individuales entre 1937 y 1962; electas y colegiadas entre 1962 y 1967; nombradas en la Capital, y electas y reducidas a tres miembros para el resto del país entre 1967 y 1979. También cambiaron los períodos de gobierno entre 2 y 5 años.

b) La dualidad entre funciones políticas y administrativas.

Por las razones ya señaladas, en el período examinado el perfil administrativo de las municipalidades se vio acentuado por el recorte de sus facultades políticas para decidir localmente. Si se analiza la evolución experimentada en cuatro de las atribuciones sobre las que podría dirimirse esta dualidad, según las cuatro leyes orgánicas de municipalidades del (1957, 1963, 1967 y 1978), se verá con más claridad la afirmación inicial de párrafo.

³³ Creado el 23 de enero de 1930

³⁴ Decreto Ejecutivo del 10 de julio de 1950

Estas atribuciones son: a) Emisión de decretos y ordenanzas, b) Aprobación de plan de arbitrios, c) Aprobación de presupuestos municipales, c) Planificación del desarrollo local.

Tabla 1. Atribuciones de municipalidades entre 1957 y 1978

	Facultades				
		Decreto y ordenanzas	Plan de arbitrios	Presupuestos municipales	Planificación del desarrollo local
Años	1957 y reglamento de 1958	Art. 16: Facultad de decretar leyes y arbitrios locales.	Art. 16: Facultad de decretar arbitrios locales.	Art. 19 h) (Reglamento de 1958). Decretar anualmente el Presupuesto de Ingresos y Egresos.	Art. 36. Coordinación de sus propios planes con planes locales del Gobierno Central.
		Sujeto a la aprobación del Ministerio de Gobernación			
	1963 y Reglamento de 1964	Artículo 20 Reg.- Facultad de decretar leyes locales.	Votar cuando las necesidades económicas lo exijan su nuevo Plan de Arbitrios.	Art. 20. Formular presupuestos anuales de ingresos y egresos y publicarlos en La Gaceta.	Art. 22 (i. “Decretar los programas de progreso local, de urbanización y de remodelamiento urbano que por iniciativa propia o del Concejo Municipal, formule y prepare la Oficina Nacional de Urbanismo”.
		Sujeto a la aprobación del Ministerio de Gobernación			
1967	Al ser homologadas las atribuciones de los Concejos Municipales con las del Ministro de Distrito Nacional, la facultad de emitir leyes locales fue eliminada de hecho.	Art. 31. Formular los planes de arbitrios. Sometidos a la aprobación del Poder Ejecutivo.	Art. 31. Preparar los presupuestos Municipalidades.	Art. 14 (h. Ídem que en 1964).	
1978	Aparece diluida. La única mención es en el Art. 7. (...) “Tampoco podrán decretar leyes y arbitrios locales que afecten los incentivos acordados por la Ley General Sobre Explotación de la Riquezas Naturales ni por la Ley de Protección y Estímulo al Desarrollo Industrial”.	Art. 20 b) Decretar su Plan de Arbitrios. Sometido a la aprobación del Ministerio de la Gobernación.	Art. 20 b) Decretar su Presupuesto anual. Sometido a la aprobación del Ministerio de la Gobernación. “Los Presupuestos de obras que vayan a realizarse con fondos ya aprobado por el Ministerio de la Gobernación serán sometidos de nuevo a la aprobación de dicho Ministerio”.	Art. 20 a) Proyectar el desarrollo y progreso del Municipio con fondos propios, mediante el planeamiento que para esos efectos formule su propio Comité Asesor de Planificación. Cuando tales planes de desarrollo sean financiados con fondos provenientes de préstamos avalados por el Estado, para su ejecución será necesario el dictamen favorable del Departamento de Desarrollo Municipal del Ministerio de la Gobernación. En aquellos Concejos en los que no exista Comité Asesor de Planificación el Departamento de Desarrollo Municipal formulará el correspondiente planeamiento a solicitud de dichos Concejos.	

Fuente: Elaboración propia basada en las leyes correspondientes

Emisión de decretos y leyes locales. Esta atribución se refiere la capacidad regulatoria de la municipalidad en su territorio. Como se puede ver, esta capacidad tuvo sus mejores tiempos en los inicios del período, aunque estuvo condicionada por el control del Ejecutivo, que por medio del Ministerio de Gobernación, tenía la última palabra para su aprobación.

A este condicionamiento se sumó años más tarde, a medida que se acentuaba la dominación del Gobierno Central, el debilitamiento o la desaparición en la práctica de esta facultad. A ello contribuyó que a partir de 1967 las atribuciones de las Municipalidades fuesen homologadas con las del Distrito Nacional de la capital que, por su calidad de Ministerio, tenía restringidas su iniciativa para dictar leyes locales.

Aprobación de planes de arbitrios. Al igual que la anterior, esta atribución también estuvo todo el tiempo sometida a la aprobación del Ministerio de Gobernación en nombre del Ejecutivo. Llama la atención que en 1967 la facultad de las municipalidades se haya visto limitada a la función administrativa de su formulación, aunque once años más tarde haya recuperado la facultad de decretarlo. Como se verá más adelante, esta atribución fue recentralizada definitivamente por el Estado en los años ochenta.

Aprobación de los presupuestos municipales. Siempre ha sido una de las atribuciones que mejor se expresa el autogobierno. Además de su aprobación en segunda instancia por el Ministerio de Gobernación, es notorio el pico que experimentó este control en la Ley de 1978. Según la misma, los presupuestos particulares de las obras, que de manera general ya habían sido aprobadas en el decreto del Presupuesto Municipal, tenían que volver a ser aprobadas por el mismo ministerio antes de su ejecución.

Planificación del desarrollo local. Aunque estas capacidades estaban poco desarrolladas en las Municipalidades, esta atribución resulta clave para gobernar o dar sentido al progreso de las condiciones locales de vida. Según se desprende de la tabla anterior, el concepto de planificación del desarrollo no entró en las leyes municipales hasta los últimos días del régimen somocista.

En los años anteriores esta atribución estuvo concentrada en el desarrollo urbano, siempre sometida, en el mejor de los casos, a la coordinación con las oficinas desconcentradas de

Gobierno Central. Pero también a la autoridad del Ministerio de Gobernación, que según se ve en la Ley de 1978, tenía su interior un Departamento de Desarrollo Municipal.

En resumen, aunque en la mayoría de los ámbitos analizados la Dictadura conservó algunas prerrogativas de regulación y dirección en las municipalidades, al mismo tiempo introdujo mecanismos de control que debilitaron el papel político de los gobiernos locales, relegándolos a roles de administradores de las decisiones del nivel central.

c) Relaciones intergubernamentales para delimitar competencias propias y compartidas. Del cuadro anterior se extrae que las relaciones entre el Gobierno Central y las municipalidades estaban a cargo del Ministerio de Gobernación, que también tenía bajo su mando a los Jefes Políticos Departamentales. En este escenario resulta difícil hablar de relaciones intergubernamentales que, visto el diseño altamente jerarquizado que presentaban, eran de una sola vía.

En algunas áreas se perciben con mayor claridad que si hubo algún tipo de diálogo político entre ambos niveles de gobierno para delimitar competencias, la balanza se inclinó del lado de la recentralización.

Tales son los casos de la Oficina Nacional de Urbanismo, en detrimento de la facultad local de planificación y desarrollo urbano; el Departamento de Desarrollo Municipal en desfavor de la autoridad de los Concejos Municipales para planificar el desarrollo local en correspondencia con los intereses y las prioridades de la población; y el Departamento de Servicios Municipales, una dependencia del Ministerio de Fomento y Obras Públicas, creado en 1955 con la finalidad de “planear y diseñar las obras de abastecimiento de agua potable, alcantarillado, pavimentación, eliminación de basuras, o cualquier otro servicio público municipal, que a solicitud de la respectiva Municipalidad, sea acordado por la Junta Asesora Nacional y aprobado por el Ministerio de Fomento” (Art. No. 1, Decreto 16-D, del 25 de enero de 1955).

No obstante, hay que destacar que en medio de estas restricciones las municipalidades conservaron la facultad de nombrar a su propio personal, así como la organización de sus oficinas. Como se sabe, una facultad con tintes cercanos a la autonomía administrativa.

d) El papel de los cuerpos deliberativos y consultivos.

Proviene de una tradición tan arraigada como los cabildos abiertos, aún en condiciones de inestabilidad política, la apertura de los gobiernos locales a la consulta con la población había sido una facultad más política que administrativa, en tanto que buscaba democratizar las decisiones públicas.

La Ley de 1957 y su Reglamento de 1958, acogieron la creación de comisiones consultivas municipales para someter a la consideración de las mismas los planes de arbitrios, los proyectos de obras y los contratos con las entidades que los ejecutarían. La composición de estas comisiones era claramente corporativa puesto que estaba integrada exclusivamente por un representante de las organizaciones que interesaban a la dictadura. A saber: comerciantes, industriales, agricultores, obreros y, años más tarde, como resultado de los pactos con la oposición, por un representante del partido de la minoría.

La presencia de estos mecanismos consultivos se mantuvo con la extensión de diez artículos en la ley de 1963 y su Reglamento de 1964, cuando se amplió el campo de las consultas al presupuesto y a los proyectos de servicios públicos, pero subrayando su carácter no obligatorio para las Municipalidades. En 1967 el Gobierno Central redujo las prescripciones sobre las comisiones consultivas a un solo capítulo, aunque mantuvo el ámbito de las consultas.

Hacia finales de la Dictadura, la Ley de 1978 acogió dos tipos de mecanismos para la participación de la población: el Comité Asesor de Planificación Municipal, compuesto de por personas calificadas de la localidad; y la Junta de Vecinos, para ejecutar obras financiadas por donaciones privadas o con fondos recolectados por la población. En otras palabras, las ventanas abiertas eran para la participación administrativa y para la mano de obra comunitaria en proyectos financiados por fuentes no públicas.

En resumen, entre 1885 y 1979, el régimen municipal sufrió en “carne propia” las mismas crisis políticas que experimentó el Estado en su proceso de construcción. Las distintas Constituciones y las legislaciones correspondientes hicieron del municipio una entidad inestable, en avances y retrocesos, que no contribuyeron a su consolidación como espacio de convivencia con derecho al autogobierno y al desarrollo.

Lo anterior no niega que el municipio haya experimentado cambios respecto a 1835 en las esferas universalmente reconocidas de su autonomía: administrativa, financiera y política. Los más destacables fueron en lo administrativo, donde hubo cierta modernización de las capacidades del personal y de su organización, un ámbito en el que se mantuvo la prerrogativa de la Municipalidad de nombrar sus propios funcionarios, aunque ello fuese la puerta abierta al *spoil system* después de los cambios de gobierno.

En la esfera financiera, los distintos gobiernos nacionales contribuyeron a estabilizar la facultad de las municipalidades para elaborar sus propios planes de arbitrios y sus presupuestos, aunque luego tuviesen que ser refrendados por el Ejecutivo. Paradójicamente, como se verá en el siguiente capítulo, los gobiernos locales perdieron la iniciativa fiscal cuando recuperaron la autonomía.

En cambio, en la esfera política fue donde menos logros dejaron los cambios del período, porque los mecanismos de control de los distintos gobiernos centrales, afincados en el autoritarismo (Zelaya) o en la dictadura (Somoza), se concentraron en restar la capacidad de decidir a cualquier parcela del poder que no fuera la propia, y muy en particular a las autoridades de origen electoral como era el caso de las municipalidades.

Como lo demuestran las leyes orgánicas, a partir de 1957 la dictadura somocista no tuvo inconveniente en reconocer la autonomía económica y administrativa, aunque las municipalidades no fuesen electas sino nombradas y se redujera al mínimo su facultad de emitir decretos y ordenanzas.

Pero esta autonomía era más bien declarativa por cuanto en ningún momento suavizó los cerrojos que representaban los jefes políticos departamentales y los delegados del Ministerio de Gobernación. Esto confirma que en última instancia la esfera política era el factor decisivo para hacer efectiva la autonomía municipal.

Conclusiones de la parte I

El breve recorrido por la historia de la autonomía municipal permite identificar cambios y rasgos que se repiten, no importa los marcos jurídicos ni políticos que la condicionaron. Salta a la vista que la autonomía municipal que llegó a tierras americanas fue una autonomía arraigada en la actuación política de los colonizadores, que fundaron las ciudades antes de recibir el reconocimiento del Estado mediante las cartas-puebla. El peso de la dimensión política no sólo se mantuvo a lo largo del periodo colonial sino que además fue decisivo para la formación de los nuevos estados, pero también fue caldo de cultivo de las guerras regionales y nacionales que sacudieron a los países centroamericanos después de la Independencia.

Al igual que en otros países, el proceso de construcción del Estado moderno en Nicaragua implicó la consolidación de la idea monista del poder, frente a la dispersión que significaba el poder de las ciudades-Estado. En este proceso la esfera política de la autonomía municipal fue la más sacrificada en los años que siguieron. Los distintos tipos de gobiernos que dirigieron el país entre 1835 y 1979 coincidieron en mantener sojuzgada la potestad de las municipalidades para autogobernarse.

El de Zelaya, que llegó más lejos en el reconocimiento de la autonomía municipal, la cercenó a los pocos meses de promulgada, en especial la esfera política. El de Somoza, no tuvo reparos en reconocer las esferas financieras y administrativas, pero canceló de golpe las elecciones municipales y dio más fuerza a los controles centrales.

En línea con la hipótesis de esta investigación, lo anterior permite afirmar que, a la luz de historia, bajo regímenes no democráticos no puede hablarse de reconocimiento de la autonomía municipal por el hecho de que concedan cuotas de autonomía en lo administrativo y lo financiero. Si la esfera política -es decir la capacidad de decidir- permanece bajo control o simplemente anulada implemente no se puede hablar de un régimen de autonomía municipal.

Debido al sometimiento político de las municipalidades reflejado en las dimensiones identificadas, ninguna de las cuatro mostró un comportamiento estable, sino más bien pendular respecto al ideal plasmado en la Constitución de Cádiz.

La naturaleza de las autoridades osciló entre su carácter representativo por la elección de segmentos de la población y su nombramiento por méritos honoríficos o políticos, que ocultaba la pretensión del poder central de hacer de los gobernantes locales sus representantes en los territorios. La aspiración de la Corona respecto a las autoridades coloniales.

Con el comportamiento de las funciones políticas y administrativas ocurrió igual. A medida que disminuyó al campo de la autonomía política se fueron restringiendo las funciones de las municipalidades a las labores de intendencia de los problemas locales, e incluso en el control político de la población, como ocurrió bajo el somocismo con el involucramiento de los representantes del alcalde en las zonas rurales como brazo político de la dictadura.

Por extensión de las dos dimensiones anteriores y por el precario desarrollo del Estado, no se puede hablar de relaciones intergubernamentales para delimitar competencias en condiciones de regímenes que de entrada eliminaron la autonomía política. En este primer trecho de la autonomía los gobiernos locales fueron ejecutores de las decisiones nacionales, y las primeras asociaciones de municipios eran más bien satélites del partido que gobernara en el nivel central.

Por último, en lo que respecta al papel de cuerpos deliberativos, los cabildos y otras formas de interlocución con la población perdieron también el protagonismo que habían tenido durante la Colonia y en el periodo pre y post-Independencia. En este campo también fue notorio que el retroceso de la autonomía frente a los regímenes centralistas repercutió en el cierre de los espacios a la intervención de la población, al menos para informarse de lo que hacían sus autoridades.

Por ello no extraña que en las agendas de los movimientos opuestos a la dictadura somocista figurara la recuperación de la autonomía municipal, una oportunidad que llegó con el triunfo de la revolución sandinista en 1979.

Parte II. La transición a la democracia y la influencia del proceso de descentralización del Estado.

Esta parte tratará del último tramo de la reconstrucción de la historia de la autonomía municipal. Está dividida en dos capítulos que abordan el renacimiento del municipio moderno dentro de los dos cambios de regímenes que vivió el país entre 1979 y 1997.

El capítulo 4 está enfocado en el período de la revolución sandinista, las transformaciones profundas del régimen político y los fenómenos que como parte de las mismas experimentó el municipio con la restauración de la autonomía municipal en la Constitución de 1987 y la Ley de Municipios de 1988.

El capítulo 5 responde al objetivo específico No. 2 enfocado en el nuevo cambio político que se produjo tras las elecciones de 1990 y que significó el final de la revolución, y los efectos en los municipios de la puesta en marcha de un proceso de descentralización más profundo, al igual que en los demás países de la región centroamericana.

En el desarrollo de ambos capítulos se hará una breve reconstrucción histórica al inicio de cada uno que plantee los elementos principales de los escenarios generales de cada periodo, y posteriormente se analizarán los efectos de los mismos según las dimensiones acotadas para la autonomía política municipal.

Capítulo 4. La revolución sandinista y la situación de los municipios a finales de los 80.

La revolución sandinista que en 1979 derrocó a la dictadura somocista provocó una transformación profunda del orden social que se había venido construyendo durante más de cuarenta años. La caída de la dictadura provocó también el derrumbe de la totalidad de su entramado institucional, y con mayor razón de los gobiernos municipales tan asociados al aparato represivo en contra de los brotes sociales de la rebelión. Especial mención merece la figura de los jueces de mesta, que empezaron como auxiliares de los acaldes en las zonas rurales pero se convirtieron en represores directos sobre la población campesina.

Por estas circunstancias, y porque la revolución pretendía ir creando sus propias autoridades, a medida que fueron cayendo los núcleos urbanos en manos de la guerrilla, se fueron instalando nuevos gobiernos bajo el nombre de Juntas Locales, con personas afines al Frente Sandinista o al menos no identificadas con el somocismo.

“Desde la propia insurrección, se le dio importancia al municipio, sobre todo en lo ligado a la vida cotidiana de la gente. Recuerdo que en las zonas donde estuve en la lucha insurreccional, inmediatamente después que se liberaba una ciudad se consideraba indispensable establecer la Junta Municipal. Se escogía personas con autoridad y con conocimientos. Generalmente era gente con mucho respaldo, no eran combatientes, sino notables del territorio (...) Era la gente que iba a estar directamente vinculada a la ciudadanía y al Frente (Sandinista), con importantes responsabilidades: el abastecimiento, la salud, educación, incluso más allá de las que históricamente habían tenido”³⁵.

La creación temprana de la Juntas Locales estaba arraigada tanto en el Programa Histórico del FSLN³⁶, como en el Programa de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional³⁷ que gobernó el país los primeros años de la Revolución.

³⁵ Entrevista a Mónica Baltodano, ex comandante guerrillera, ex-Ministra para Asuntos Regionales, ex –vice Ministra de la Presidencia para asuntos municipales y ex-diputada ante la Asamblea Nacional.

³⁶ Programa Histórico del FSLN tomado de <http://www.asamblea.gob.ni/bibliotecavirtual/Libros/70502.pdf>, el 1/10/14.

³⁷ Tomado de <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/434/8/RCE8.pdf>, el 1/10/14

El primero, redactado en 1963, era más genérico en sus planteamientos; prometía dar al “poder revolucionario una estructura que permita la plena participación de todo el pueblo, tanto a nivel nacional como a nivel local (departamental, municipal, comarcal)”. En cambio, el segundo era más específico respecto al nuevo régimen municipal: “1.10 Autonomía municipal. Se promulgará una legislación que asegure y haga efectiva la plena autonomía de los municipios, con autoridades libremente electas por el pueblo, restaurándose la municipalidad de Managua”.

Ambas declaraciones políticas auguraban la ruptura de la dinámica histórica que había aquejado a los municipios desde la post-independencia. Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones, tuvieron que pasar casi ocho años para formalizar este cambio de estatus de los municipios nicaragüenses.

Los primeros años de la revolución no fueron los esperados para los municipios, incluso hay documentos oficiales de la época, como el Diagnóstico Municipal de 1986, que los colocaban en una situación extrema por la pérdida de importancia en todos los órdenes, incluso en los roles administrativos más tradicionales³⁸.

En este declive del municipio concurrieron, entre otros, los siguientes factores:

- La tradición centralista de los movimientos de izquierda tributarios del principio leninista del centralismo democrático y del control sobre los aparatos del poder.
- La carencia de una tradición municipalista en Nicaragua y dentro del FSLN, que en la clandestinidad y en la lucha armada no supo desarrollar un pensamiento estratégico sobre el Estado y el papel de los municipios.
- Vinculado a lo anterior, la inexperiencia y falta de capacidad para organizar el Estado de un grupo político que, ante la repentina toma del poder, se vio desbordado por las tareas que la misión exigía, en condiciones de una guerra con trasfondo del conflicto este-oeste.

³⁸ Cfr. Diagnóstico Municipal (1986). Informe de síntesis. Ministerio de la Presidencia. Dirección de Asuntos Municipales y Regionales, mimeo.

- De nuevo el factor recurrente de la guerra civil que desangró a la sociedad, desvió y desgastó los recursos del país, y sometió todas las prioridades a la necesidad de la defensa, con los efectos consecuentes en la administración pública.
- La profunda crisis económica causada por los factores anteriores que provocaron el retroceso a indicadores por debajo de los años setenta³⁹.

Si bien tras el triunfo de la revolución se siguieron instalando las Juntas Municipales de Reconstrucción, no fue sino hasta seis meses después que se aprobó su creación mediante un Decreto Ejecutivo. En vez de romper con el pasado, el Decreto No. 270 de 1980 recuperó las fórmulas de regímenes anteriores que reconocían una autonomía limitada políticamente, según se desprende de su artículo 3: “la autonomía económica y administrativa de los gobierno locales sujetas a la coordinación y vigilancia de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, a través de la Secretaría de Asuntos Municipales”.

Es decir, a contrapelo del Programa de la Junta de Gobierno, la autonomía volvió a quedar a mitad de camino entre municipalidad y delegación del gobierno central, como un órgano tutelado, antes bajo el Ministerio de Gobernación, ahora bajo la Secretaría de Asuntos Municipales. Como fue dicho arriba, en los años siguientes, esta condición no fue a mejor sino que incluso empeoró. De los factores arriba reseñados, cuatro intervinieron de manera directa en este deterioro: el desarrollo preferencial del partido, el rumbo errático de la administración pública, la lógica transversal de la guerra y la maduración tardía del municipalismo en la dirigencia del FSLN.

El desarrollo del FSLN. En línea con su vocación vanguardista, el FSLN creó estructuras en todo el país: territorialmente, en todos los municipios; sectorialmente, a través de organizaciones corporativas o de masas para cada segmento de la sociedad. La implantación en el territorio fue la que más actuó en detrimento de las municipalidades debido a que los secretarios políticos, por su relación directa con los aparatos centrales del

³⁹ Según el Ministro de la Presidencia entre 1990 y 1996, “la economía nicaragüense se redujo en 34.0% en doce años, al pasar el PIB de US\$2,240 en 1977 a US\$ 1,482 en 1989 (...) El PIB per cápita cayó en doce años de US\$ 880.0 a US\$ 396.0”. (Lacayo, A, 2005: 239)

poder, tenían más capacidad para influir en las acciones del gobierno central en los municipios.

“(La decisión de) fortalecer el municipio significó, además de poner gente representativa, (implicó) la contradicción con la fortaleza del comité zonal. ¿Cómo hacer para que las autoridades municipales o el alcalde en este caso, no fuera un simple activista del zonal (del FSLN)? Tuvimos que incorporar al alcalde al comité zonal del Frente y además que tuviera un canal directo conmigo, como ministro delegado de la Presidencia (...) el alcalde buscaba cómo gestionar como alcalde y el secretario político, en algunos casos, entraba en contradicción con la autoridad del alcalde.”⁴⁰

El rumbo errático de la administración pública. Durante los 11 años de la revolución se cambió en repetidas ocasiones la organización. En 1982 se aplicó el modelo de la regionalización, que consistía en la creación de regiones político-administrativas por encima de la demarcación tradicional de los departamentos o provincias. Al frente de las mismas estaban los Ministros Delegados de la Presidencia, que a la vez eran Secretarios Políticos regionales del FSLN. En la práctica esto equivalía a restaurar la figura del Jefe Político por encima de las municipalidades.

“Con este cambio el municipio perdió muchísimo porque los Delegados de la Presidencia pasaron a ser los jefes o responsables de los municipios, y en esta relación se dieron distintos estilos, algunos super-centralistas y dominantes, y otros más respetuosos.”⁴¹

Dentro de cada delegación regional se creó la Secretaría de Asuntos Regionales y Municipales (SRAMU), con funciones de coordinación y asesoría a las municipalidades de los territorios comprendidos en la demarcación. La consecuencia fue el colapso por las

⁴⁰ Entrevista con Agustín Lara, ex-Ministro delegado de la Presidencia y ex Secretario Político del FSLN para la Región I y V.

⁴¹ Entrevista a Mónica Baltodano.

demandas de las municipalidades en todos los órdenes, desde asistencia técnica hasta recursos financieros⁴².

Dos años más tarde, en 1984, se crearon las delegaciones zonales adscritas a las Delegaciones Regionales de la Presidencia, para la coordinación interinstitucional de las distintas expresiones del gobierno central sobre el terreno, pero ya para entonces enfocada en una lógica de la defensa militar⁴³.

“El secretario político zonal era el que garantizaba los planes regionales en la zona, tanto desde el punto de vista económico, social, político y militar. Controlaba toda la organización política y social de la zona: las organizaciones de masa, las estructuras del partido, la juventud, etc. Estaba en función de apoyar los planes de la guerra y los planes civiles de apoyo. Tenía la autoridad transferida para tener la coordinación con las fuerzas armadas”⁴⁴.

La organización de las zonas llevó a las municipalidades a su punto más crítico debido a que en la práctica las sustituyeron en las pocas atribuciones que les quedaban. Según el Diagnóstico, “el proceso de creación de las instancias zonales de coordinación se lleva a cabo sin una concepción clara de las características propias del poder municipal ni, por tanto, de las atribuciones que deben tener las Juntas Municipales” (Pág.: 127).

El grado de sustitución quedó demostrado por el hecho de que aunque las zonas implicaban la demarcación de al menos dos municipios, los datos de la época reflejan que el promedio era de 2.1 municipios por zona⁴⁵. Esto quiere decir que algunas zonas correspondían a tan sólo un municipio, con la superposición, duplicación o anulación entre delegados zonales y gobiernos municipales que ello implicaba.

La tercera ola de reformas llegó en 1986 con el proceso de institucionalización de la Revolución, que significaba la adecuación del sistema político a los parámetros de la democracia liberal: Aprobación de una Constitución, poderes del Estado independientes y

⁴² A partir de aquí se utilizan las referencias proporcionadas por el Diagnóstico Municipal de 1986.

⁴³ Según el Diagnóstico Municipal, “en la medida que la guerra elevó su intensidad fue necesario organizar el territorio desde el punto de vista de la defensa y, por tanto, coordinar y unificar criterios con las estructuras militares, lo que supuso una nueva modificación de la división zonal que afectó a todo el país” (Pág. 126)

⁴⁴ Entrevista a Agustín Lara

⁴⁵ Ídem, pág.:129.

elecciones libres y universales de autoridades. Este mismo proceso llevó a la aprobación de una nueva Ley de Municipios en 1988 y del primer Plan de Arbitrios. A la par de estos cambios, la imparable crisis económica obligó a la reducción del aparato estatal y a la pérdida de peso de los comités zonales del FSLN sobre las autoridades municipales, por efecto de la Ley de División de Política y Administrativa 1989 que eliminó cualquier tipo de demarcación zonal por encima de las municipalidades.

En esta misma fase se elaboró el Plan de Fortalecimiento Municipal a cargo de la recién creada Dirección de Asuntos Municipales y Regionales (DAMUR) (Rodríguez Gil, 1993: 92), insertada dentro del Ministerio de la República. Como se puede deducir, estos cambios implicaron la recuperación de la importancia del municipio en el conjunto del Estado revolucionario.

Pero antes de llegar a este punto hubo que recorrer un largo camino lleno de ensayos y errores, que pusieron en evidencia la falta de un diseño acabado de la administración pública, como se demostró en la creación de las delegaciones regionales de la Presidencia de la República:

“En la región I inicialmente el delegado de gobierno era otro compañero y yo era el secretario político, pero nos dimos cuenta que estábamos haciendo la misma cosa (...) Se llegó a la conclusión de que era necesario concentrar en una misma persona (los cargos) del Ministro Delegado de la Presidencia para tener una relación horizontal con los otros ministerios, y el de secretario político para poder controlar la situación política. (...) fue un proceso de prueba y error”⁴⁶

La lógica transversal de la defensa. Tanto en los municipios ubicados en zonas de guerra, como aquellos en los que no se libraban combates, la guerra se convirtió en un condicionante estructural del Estado, y su efecto, la defensa, en una prioridad a la que tenían que someterse todas las decisiones públicas. Esto implicaba la organización del Estado y de la sociedad.

“La regionalización de alguna forma estuvo condicionada por la complejidad de la guerra. Había la necesidad de trasladar (al territorio) una autoridad fuerte para

⁴⁶ Agustín Lara

enfrentar un fenómeno que se inicia en el 82. Un equipo fuerte de gente con recursos y sin mucha claridad de qué fenómeno se trataba ni de lo que íbamos a hacer (...) (Por el peso de la guerra en las regiones). Se decide que el Delegado de la Presidencia y secretario político, además fuese el coordinador del Consejo de Defensa. Eso significaba que tenía poder de veto”⁴⁷

En tales circunstancias, los municipios y sus autoridades, por razones de proximidad con la población, se convirtieron en mecanismos operativos de la defensa, al extremo de que a las funciones de los alcaldes se agregaron las de los miembros de la juntas de reclutamiento. Ello significaba que las alcaldías entregaran ataúdes para los vecinos que morían en combate, cuando no llevar los féretros directamente a las familias.

En esta lógica de organización en torno a la defensa, las autoridades municipales se encontraban en los escalones más bajos de mando: “Para nosotros era difícil estar atendiendo la solución de los problemas más cotidianos de la población: los problemas de basura, de cementerio, las calles. En una zona de guerra no teníamos la capacidad de poder estar atendiendo ese tipo de problemáticas de manera centralizada”⁴⁸.

El cuarto factor, la maduración tardía del pensamiento municipalista dentro del FSLN, según se advierte en acápites anteriores, fue producto de una larga gestación en la que convergieron experiencias y formaciones personales de funcionarios del nivel superior y autoridades locales, lecciones extraídas de los modelos fallidos y asesorías internacionales. Sin embargo, no se puede decir que haya sido resultado de un debate interno de fondo en el FSLN, vistos los puntos divergentes al respecto.

Según la más alta funcionaria a cargo del tema municipal de la época, hubo varios momentos de debate sobre el tema municipal dentro del gobierno y del FSLN: en el proceso de redacción de la nueva Constitución y en la elaboración de la Ley de Municipios.

“Cuando se debatió la nueva Ley de Municipio hubo otra discusión con los Delegados de la Presidencia, para entonces también secretarios políticos. La discusión fue sobre el diagnóstico de la situación de los municipios y el plan de

⁴⁷ Agustín Lara.

⁴⁸ Idem

fortalecimiento municipal, (frente a) un proceso de debilitamiento y casi de extinción del rol de la municipalidad. En el Ministerio de la Presidencia ya teníamos una unidad que atendía los asuntos municipales y allí se estaba creando el germen del pensamiento municipalista (...) No recuerdo si en la presentación del diagnóstico estaba el Presidente, pero sí el Vicepresidente. Hubo dos reacciones: los asesores de la Presidencia que desde posiciones centralistas pugnaban por el fortalecimiento de los ministerios, y nosotros que pugnábamos por el fortalecimiento del territorio”⁴⁹.

En cambio, de acuerdo a quien era Delegado de la Presidencia en la V Región en esa fecha, estas discusiones no permearon en los cuadros del gobierno y del FSLN en los territorios, y en la práctica se mantuvo el modelo jerárquico:

“Se dio un proceso de discusión muy rico en términos de documentos, ponencias, y exposiciones, pero no dejó huella. Hubo un esfuerzo bien intencionado de un grupo de personas dedicado a investigar, estudiar, a buscar cómo hacer mejor las cosas, a hacer diseños y modelos; pero chocaban con la dinámica cotidiana, y la dinámica era la verdad. Era una dinámica vertical y con poco espacio para discutir, era la que se generaba desde la Dirección (del FSLN) a la Región, de la Región a la zona, y de la zona al municipio”

“¿En la situación en las zonas de guerra qué ibas a estar pensando en la autonomía si lo que lo que funcionaba era la centralización? Nosotros lo que hicimos fue la descentralización de la atención de las necesidades de la gente”⁵⁰

Vistas las reacciones provocadas por la municipalización que se inició a partir de la nueva Constitución⁵¹, hubiera sido necesario el debate para confrontar las distintas concepciones que había sobre el ejercicio del poder y el aparato administrativo correspondiente. Máxime que tras la aprobación de la Ley de Municipios en 1988, era inminente la convocatoria de elecciones locales.

⁴⁹ Mónica Baltodano.

⁵⁰ Agustín Lara

⁵¹ Cfr Rodríguez Gil, op cit, págs.: 91-106

En ausencia de esta discusión, el pensamiento municipalista supo aprovechar los resquicios que se abrieron con las consultas sobre la nueva Constitución para convencer al gobierno de apostar por la gestión local desde las municipalidades, una alternativa que en otros países de América Latina ya había iniciado su curso, principalmente enfocado a generar respuestas más eficientes a las demandas de la población⁵².

La combinación entre los factores antes descritos permite organizar los efectos de la revolución sandinista sobre el municipio en dos etapas: el deterioro y el relanzamiento.

La etapa del deterioro.

Corresponde al período comprendido entre 1979 y 1985, que como se vio arriba, arrancó con un horizonte prometedor para la autonomía municipal, pero por las razones ya expuestas fue relegando a las municipalidades a papeles secundarios que las volvían irrelevantes frente al difuso entramado de delegados del poder central en sus territorios.

a) Naturaleza de las autoridades

El cambio de régimen arrastró consigo las elecciones como fuente de origen de las municipalidades. Lo que en un inicio fue un mecanismo provisional, se convirtió en la ritualidad. De ser electas mediante el voto popular (aunque el alcalde volvió a ser electo en 1974 por el Concejo Municipal), los miembros de las municipalidades pasaron a ser “electos” en asambleas populares en las plazas de las ciudades, a propuesta del FLSN.

Posterior a esa selección, el Presidente o Coordinador de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, nombraba al coordinador del cuerpo colegiado, que en teoría debía ejercer el cargo por dos años. Sin embargo, las estrecheces económicas y las limitaciones políticas jugaron en contra de este diseño.

Como debido al mandato de la Ley Creadora de las Juntas Municipales el único miembro asalariado podría ser su coordinador, paulatinamente los demás miembros, al no poder dedicarse en exclusiva a la municipalidad *ad honorem*, terminaron asumiendo cargos

⁵² A mediados de los 80, fruto de la recuperación del Estado de derecho en varios países de Latinoamérica se había iniciado el proceso de la municipalización con la elección de los gobiernos subnacionales, lo que reforzó la descentralización política frente a la simple descentralización administrativa (Finot, *op cit*, pág. 12). En Centroamérica, incluso en medio de los conflictos armados, se reformaron las constituciones para consignar la autonomía municipal en Honduras (1982), El Salvador (1983), Guatemala (1986), y Nicaragua (1987) (Córdova y Ortega, 1996: 15-16).

administrativos dentro la misma o abandonaron sus responsabilidades, dejando solos a los coordinadores al frente de los gobiernos.

A esto hay que agregar la baja calificación de las autoridades de la época. Los datos del Diagnóstico revelan que el nivel académico de los coordinadores de las Juntas era sumamente bajo. En 1985 la mayoría (41.0%) sólo había aprobado la primaria, y le seguían quienes habían aprobado la secundaria (37.0%). Tal sólo el 14.0% tenía estudios profesionales⁵³.

Pero tampoco se podía confiar en que el personal administrativo contribuyese a cerrar la brecha. En este apartado la situación no era muy diferente. Vistos por rangos administrativos, entre los responsables de departamentos (finanzas, servicios municipales, etc) el 46.0% tenía estudios de secundaria, 31.0% estudios de primaria y el 12.0% entre estudios técnicos y profesionales. En el personal auxiliar se experimentaba una leve mejoría debido que el 60.0% tenía estudios de secundaria y el 23.05% entre niveles técnicos y profesionales (Ídem).

Vista la marginación política de las municipalidades por la sobre-posición de las delegaciones de gobierno, las penurias económicas y las pobres capacidades para atender los problemas locales, no era extraño que los municipios y sus autoridades fuesen vistas como entidades subordinadas de menor categoría, a quienes no mecería la pena confiar parcelas del poder revolucionario.

“Entre los Delegados de la Presidencia había dos corrientes. Una corriente que menospreciaba el municipio; argumentaba ideológicamente que el municipio era una institución burguesa que se creó con la revolución francesa, pero que no era una institución revolucionaria. La otra corriente estaba a favor del fortalecimiento de la autoridad territorial y de lo local, y de establecer el municipio como la unidad básica de la administración pública que fue la formulación que quedó en la Constitución”⁵⁴

⁵³ Diagnóstico Municipal, op cit, pág.: 91

⁵⁴ Mónica Baltodano

b) La dualidad entre funciones políticas y administrativas

Las limitaciones de todo tipo que presentaban las autoridades locales en esta etapa de la revolución abocarían a concluir fácilmente que no hubo mucho margen para la dualidad entre el perfil político y el administrativo de las municipalidades, porque claramente habían sido relegadas a éste último. Sin embargo, si se revisa el inventario de los recursos materiales de que disponían, según el Diagnóstico Municipal, ni siquiera podían cumplir con las funciones administrativas.

En consideración del número de vehículos disponibles para operar, muchas veces en extensos territorios, y del equipo de oficina para realizar las labores más elementales, la relación de vehículos por municipalidades no llegaba siquiera a medio vehículo de tracción sencilla por alcaldía. Las camionetas para transporte de carga liviana y para desplazamiento a áreas rurales sólo se reportaban en una proporción aún menor; y para servicios municipales –entre otros- alcanzaba medio camión por municipalidad⁵⁵.

En cuanto al equipo de oficina, había 1.8 máquinas de escribir por municipalidad, lo que no incluye que algunas funcionaran mal, y que hubiese casos en que no tuviesen ninguna; la relación de calculadoras era similar, de 1.7; y tan solo se reportó una fotocopidora en todas las municipalidades. Algo no menor, pero relevante, es que en algunas oficinas había un sólo aparato de teléfono por cada 50 empleados (Pág. 105).

En condiciones tan precarias, resultaría muy arriesgado afirmar que las municipalidades pudiesen cumplir con el papel de administradoras de las decisiones que se tomaban en niveles superiores de gobierno y de la dirección política del país. Aún reducidas a funciones de ejecutoras de la cadena de mando, las municipalidades tenían capacidades sumamente limitadas para responder a necesidades que, por la crisis económica y los efectos de la guerra, iban en incremento.

⁵⁵ Cálculos propios aproximados, basados en datos del Diagnóstico Municipal en una muestra de 138 sobre un total de 143 municipios de la época. (Pág: 102)

c) Las relaciones intergubernamentales para delimitar competencias propias y compartidas.

En las condiciones de construcción del nuevo Estado en los 80, aunque era un buen momento para la delimitación de las competencias entre el nivel central y el local, las complejidades ya reseñadas más bien crearon niveles administrativos intermedios que formaban una cadena de mando cuyo último eslabón eran las municipalidades. La Secretaría de Asuntos Municipales (SAMU), que un primer momento fue el órgano de interlocución cercano a la Jefatura del Estado, para asesorar y atender las demandas de los gobiernos locales, fue sustituida por las Delegaciones Regionales de la Presidencia de la República. Estas acogieron en su seno a las Secretarías de Asuntos Regionales y Municipales (SRAMU), y al mismo tiempo coordinaron a los Delegados Zonales, que a su vez coordinaban las Comisiones Sectoriales dentro las cuales las Juntas Municipales eran tratadas como un actor más.

En este diseño institucional las municipalidades perdieron peso político al pasar de interlocutoras directas de una Secretaría del nivel nacional, a agencias subordinadas de los delegados zonales. En estas nuevas relaciones las municipalidades contribuían muy poco a la definición de los planes y acciones del Gobierno Central en los municipios⁵⁶, especialmente en el nivel regional donde el foco estaba en la coordinación sectorial de las inversiones públicas. En estas circunstancias, como ya fue apuntado, a las municipalidades sólo les competía la ejecución de obras de intendencia municipal, porque otras de mayor rango eran ejecutadas por las delegaciones de los ministerios.

El colmo del rango subsidiario que alcanzaron las Juntas Municipales, como se vio arriba, fue que a sus coordinares/alcaldes los hicieron miembros de las juntas de reclutamiento para el servicio militar, bajo las órdenes del ejército, con los costos políticos y el riesgo personal que ello implicaba en pleno conflicto militar.

En condiciones tan anómalas y bajo una lógica claramente jerárquica de la administración pública, difícilmente se podría hablar de relaciones intergubernamentales en los términos de

⁵⁶ Cfr. Diagnóstico municipal, págs.: 119-131.

interdependencia e interrelación planteados por Agranoff (1993) entre dos niveles de gobierno. En esta etapa de deterioro, las relaciones entre niveles centrales y locales de gobierno, además de adolecer de la legitimidad electoral de los segundos, no tenían por finalidad la delimitación de competencias ni campos de desempeño en torno políticas específicas, sino más bien para asignar funciones o llanamente tareas que requerías de la coordinación interinstitucional con las alcaldía como unidades operativas.

Desde el punto de vista jurídico, Escorcía subraya que las materias en las que podían intervenir las municipalidades, enumeradas en el artículo No. 11 del Decreto creador de las Juntas Municipales de Reconstrucción, no se basaba en “ningún criterio de atribución competencial, lo que se hizo fue una simple enumeración de atribuciones, que no impedía que el Gobierno Central decidiera en cualquier momento, asumirlas total o parcialmente, de manera que un campo competencias propiamente municipal no se conocieron” (Op Cit: 88) .

A continuación el autor remacha que, pese a los avances logrados por el municipio con el triunfo revolucionario, “no existieron medio jurídicos para hacer valer un campo competencial considerado como privativo de los Municipios, ya que estaban basados en una delegación estatal” (Ibíd.)

En línea con lo anterior, el deterioro del gobierno municipal se vio reflejado en la pobre participación que tuvo en las decisiones que afectaban a sus territorios. Esta baja incidencia el Diagnóstico de 1986 la atribuyó entonces a la “indefinición general que afecta a las funciones de las Juntas Municipales” (Pág: 130) y al menosprecio del que eran objeto los gobernantes locales por parte de los delegados del Gobierno Central (Ídem).

d) El papel de los espacios deliberativos y consultivos

Con tan poco margen político para organizar internamente los municipios y la casi nula capacidad de decisión de los gobiernos locales, la interacción entre autoridades y ciudadanía estaba poco formalizada. Las asambleas de tipo más informativas que consultivas o resolutivas por lo general eran capitalizadas por las organizaciones afines al

FSLN, que como ya se vio, era el principal vínculo para comunicar las demandas locales o para tratar de incidir en las decisiones que se tomaban en los niveles zonales y regionales.

El relanzamiento del municipio

La etapa de relanzamiento o recuperación del municipio coincide con una nueva reestructuración de la administración pública marcada por la creación del Ministerio de la Presidencia en la segunda mitad de 1985, y el regreso de la atención de los asuntos municipales al nivel más alto del Gobierno Central, con la creación de la Dirección de Asuntos Municipales y Regionales (DAMUR).

Como se entenderá, tal medida era toda una declaración de intenciones de la revolución, que se vería concretada en el Plan de Fortalecimiento Municipal basado en el Diagnóstico que ha sido referencia obligada en capítulo. Este Plan incluía la reforma de los planes de arbitrios y de otros instrumentos de administración tributaria, como la uniformización del Registro del Contribuyente Municipal en todos los municipios y de un nuevo sistema de contabilidad presupuestaria, entre otras medidas. (Rodríguez Gil, op cit: 92-94).

En general se considera que la aplicación de este Plan de Fortalecimiento condujo a la elaboración del proyecto de Ley de Municipios que sería aprobado en 1988 y a la adopción “de un modelo de financiamiento (...) con un grado de autofinanciamiento desconocido en Nicaragua” (Pág. 95).

Un factor del entorno en esta fase es que las discusiones de la nueva Constitución y de la Ley de Municipios fueron poniendo en la agenda pública el tema de la autonomía municipal. Además, entre las reivindicaciones de la oposición política que se había negado a participar en las discusiones de la Constitución, apareció con claridad la exigencia de la autonomía municipal⁵⁷.

⁵⁷ Estas exigencias estaban al mismo nivel de otras reformas del régimen político: la disminución de poderes del Presidente de la República, la reforma del Estado mediante la real separación de poderes, el fin de la hegemonía del FSLN dentro del Estado (en especial las fuerzas armadas) y la constitucionalización de los derechos individuales y su protección (Esgueva, 1999: 102-103).

a) Naturaleza de las autoridades

En esta segunda parte del período la naturaleza de las autoridades no cambió en la práctica, siguieron siendo nombradas por el Ejecutivo, aunque bajo el horizonte próximo de una convocatoria a elecciones municipales.

La aprobación de la Ley de Municipios más completa de la historia de Nicaragua hasta ese momento creó un nuevo régimen municipal en todos los órdenes, como se vería a partir de 1990 cuando empezó a ser efectiva con la elección de nuevas autoridades. En la exposición de motivos de esta Ley se anunciaba la intención de “desarrollar la autonomía municipal, competencias, forma de gobierno y relaciones con otras instituciones estatales”,

Esta Ley, en su artículo No. 2⁵⁸, se encargó de desglosar las esferas de la autonomía municipal (política, administrativa y financiera) y su finalidad (satisfacer las necesidades de la población), y sobre todo la vinculó con el encargo de la ciudadanía transmitido a través de elecciones libres y directas. Retomando la clasificación de los enfoques propuestos por Pratchett, tal concepción correspondería a la autonomía como reflejo de la identidad local que se manifiesta en la actividad política.

Otro aspecto que estableció esta Ley fue el carácter colegiado del Concejo Municipal y su carácter proporcional según rangos de población. Sin embargo, al otorgarle facultades para el gobierno y la administración del municipio (Arts. 18 y 25), y para elegir de su seno al alcalde -a quien concedía funciones ejecutivas- la Ley introdujo una relación entre el Concejo y el alcalde, que en vez de servir de peso y contrapeso, se volvió sumamente conflictiva a partir de 1990.

⁵⁸ **Arto. 2.-** La autonomía municipal es un principio consignado en la Constitución Política de la República de Nicaragua para el ejercicio de la democracia mediante la participación libre y directa del pueblo. Esta se expresa en:

- 1) La elección directa de sus autoridades por el sufragio universal, igual, directo, libre y secreto.
- 2) La creación de unas estructuras administrativas y formas de funcionamiento, en concordancia con la realidad de cada Municipio.
- 3) La capacidad de gestionar y disponer de sus recursos y en la existencia de un patrimonio propio del cual tienen una libre disposición de acuerdo con la ley.
- 4) El ejercicio de las competencias que está ley atribuye al Municipio, con el fin de satisfacer las necesidades de la población.

b) La dualidad entre funciones políticas y administrativas

Como se puede deducir de lo adelantado en la introducción de este acápite, el Plan de Fortalecimiento Municipal estuvo dirigido a recuperar las funciones administrativas de las municipalidades y a desarrollar sus capacidades e instrumentos de gestión, con especial énfasis en las financieras.

Pero del lado político la retracción de los zonales y del entramado de la regionalización no significó la recuperación de las funciones políticas para decidir el acontecer del municipio, porque justamente los años finales de los 80 coincidieron con el recrudecimiento de la guerra y con las negociaciones para encontrar una salida pacífica al conflicto bélico.

En este contexto, había voces dentro del gobierno que todavía hacían una clara división de papeles entre las delegaciones regionales y los municipios, según la cual, a las regiones correspondían las funciones normativas y a los municipios las ejecutivas (Rodríguez Gil, Op cit: 100).

En ese mismo espíritu, la Ley de 1988 recogió la tradición de asignar por igual a las municipalidades funciones políticas y administrativas para el gobierno de sus municipios, pero entre ellas había mayor visibilidad de las funciones para aprobar instrumentos y mecanismos del autogobierno, como la aprobación de acuerdos y ordenanzas, la promoción del desarrollo integral del Municipio, la aprobación o reforma del Plan de Arbitrios, del Presupuesto Municipal y sus modificaciones y de las operaciones de crédito municipal.

c) Las relaciones intergubernamentales para delimitar competencias propias y compartidas.

El retorno de la atención a los municipios al nivel central, específicamente al Ministerio de la Presidencia de la República, abrió las puertas a un nuevo tipo de interlocución entre el gobierno nacional y los locales. En este segundo tramo de la revolución, las relaciones entre ambas parte fueron de asistencia técnica para el fortalecimiento institucional impartida por la DAMUR a las municipalidades, y el diálogo político para discutir el anteproyecto de Ley

de Municipios y para preparar el terreno de la descentralización territorial y sectorial que se avecinaba⁵⁹.

En este apartado conviene resaltar que la Ley de Municipios también introdujo por primera vez un capítulo (aunque breve) sobre las relaciones intergubernamentales y el mecanismo para resolver las controversias entre municipios y con el nivel central. Llama la atención que si bien las disposiciones se refieren a la armonización de acciones en aras de los intereses nacionales, quedara implícita la idea de que los municipios tuvieran sus propios intereses amparados bajo la autonomía. A este empoderamiento también contribuyó que al frente de las municipalidades se encontrasen alcaldes con mayor fuerza política dentro del FSLN, especialmente los alcaldes de cabeceras departamentales.

“Después de ser aprobada la nueva Ley de Municipios, aunque no se podía implementar plenamente, hubo más fortalecimiento municipal. Se empezaron a celebrar reuniones de alcaldes por territorio, las presidía Sergio Ramírez, y en algunos casos Daniel. Eran una especie “de cara al pueblo”, en los que los alcaldes exigían poder administrar de manera más clara su presupuesto y fortalecer el Plan de Arbitrios. Empezaron a ser la figura más fuerte para el proceso de descentralización frente al Delegado de la Presidencia que empezó a disminuir su papel”⁶⁰.

d) El papel de los cuerpos deliberativos y consultivos

A igual que en toda la década, en la segunda mitad de los 80, los espacios deliberativos con la población estaban condicionados por factores asociados al desarrollo del proceso revolucionario.

En primer lugar, la participación cumplía básicamente papeles consultivos vistos los limitados márgenes para tomar decisiones de los gobiernos municipales. A esto se sumaba que por razones políticas los canales privilegiados de interlocución con las autoridades eran las organizaciones de masas, que era como se llamaba a las expresiones sociales cercanas al sandinismo, en especial las organizaciones de vecinos, los Comités de Defensa Sandinista y

⁵⁹ El Plan Económico 1990, Cit. por Rodríguez Gil, op cit: 101

⁶⁰ Mónica Baltodano

su relevo, el Movimiento Comunal. Un elemento más general, era la apelación a la movilización, como sinónimo de participación, de parte del gobierno y del FSLN.

Informes de la época señalan que bajo la figura de los concejos municipales (una figura homónima del cuerpo de regidores o concejales de épocas anteriores que sería retomada en la Ley de Municipios de 1988), se habían organizado espacios mixtos en algunos municipios para el encuentro de autoridades y población, con la finalidad de realizar obras comunitarias⁶¹. Sin embargo, a lo largo de esta investigación no se pudo comprobar la existencia generalizada de estos cuerpos consultivos.

Difundido o no este mecanismo participativo, la nueva Ley de Municipios –o simplemente Ley 40- recuperó la figura de los cabildos abiertos, que si bien empezó a ser efectiva a partir de las elecciones municipales de 1990, al menos creó un nuevo horizonte con una nueva modalidad de relaciones entre autoridades y ciudadanía.

Al definir los cabildos, la Ley 40, recurrió al espíritu que ya tenían en la colonia; es decir, como “asambleas integradas por los pobladores de cada municipio, quienes participarán en los mismos de manera libre y voluntaria para conocer, criticar constructivamente y aportar a dicha gestión”. Con esta disposición, sacó a los cabildos del ámbito de informalidad en el que alguna vez se habían celebrado, porque además normó la regularidad de las reuniones, el propósito y la iniciativa de la población para proponer los temas a tratar.

De manera que los dos artículos dedicados a la participación de los ciudadanos, abrirían más tarde las puertas a una nueva modalidad de interrelación con autoridades autónomas, con mayor legitimidad política y con nuevas potestades para decidir sobre los asuntos locales.

Por eso es que a pesar de que durante la década revolucionaria el municipio no vivió su mejor época -especialmente en los primeros años-, al final de la misma el gobierno

⁶¹ Cit. por Rodríguez Gil en nota al pie No. 120. En ella se describe que estos concejos municipales estaban formados por “organismos de barrio, asociaciones culturales y deportivas, a las iglesias, los sindicatos obreros y campesinos, las organizaciones de productores, los gremios de comerciantes, los clubs benéficos, organizaciones de mujeres y jóvenes, etc, junto con los delegados de las entidades gubernamentales presentes en el territorio y los representantes de las municipalidades (...) “Así en numerosos municipios los alcaldes presentan a la población el presupuesto de ingresos y egresos, haciendo hincapié en los gastos para los servicios, obras e inversiones.”

sandinista supo cumplir sus promesas de restaurar la plena autonomía municipal, desde una perspectiva que no sólo se derivaba de un ordenamiento nacional, sino además reconocía su arraigo en un nuevo tipo de participación ciudadana.

Capítulo 5. El proceso de descentralización dentro de la reforma del Estado a partir de 1990.

A finales de los ochenta e inicios de los noventa Centroamérica conoció un desarrollo normativo municipal reciente coincidiendo con la agudización y finalización de los conflictos armados en algunos de sus países. Entre 1982 y 1987 la autonomía municipal quedó incorporada en las Constituciones de Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Posteriormente este principio fue desarrollado en las leyes de municipios que se aprobaron en El Salvador en 1986, Nicaragua y Guatemala en 1988 y Honduras en 1990 (Ortega, 1996: 15-16).

De forma de casi simultánea en toda la región se aplicaron procesos de descentralización del Estado inducidas generalmente por organismos financieros multilaterales y por agencias de cooperación al desarrollo, dentro de estrategias más amplias de reformas de los Estados.

El presente capítulo abordará el proceso de descentralización del Estado practicado Nicaragua entre en 1900 y 2006. Consta de dos secciones: la primera tratará del contexto y su relación con las corrientes que intervinieron en la formulación de la Política Nacional de Descentralización; y la segunda tratará de las modalidades de descentralización según la provisión de los bienes públicos.

El proceso de formulación de la Política Nacional de Descentralización

En Nicaragua, las elecciones dieron un nuevo giro radical al régimen político. La derrota del FSLN significó no sólo un cambio de partido en el gobierno sino que también trajo consigo cambios profundos. Por esta vía Nicaragua se sumó a otros países latinoamericanos que experimentaron reformas políticas y económicas en lo que se conoce como la doble transición hacia la democracia y la transformación radical del modelo económico.

Pero además, Nicaragua conoció una tercera transición: el paso de la guerra a la pacificación.

- El cambio de régimen hacia la democracia. El cambio de gobierno implicó pasar de un régimen que tenía su epicentro en el partido respecto al Estado, desde donde se controlaba a la sociedad, a un régimen de corte demócrata liberal con fuerte énfasis en el multipartidismo y la apertura a las libertades civiles y políticas.

- El cambio de modelo económico hacia la economía de mercado. Incluyó un conjunto de objetivos que planteaban reformas en sectores claves de la economía y de las relaciones entre los grupos sociales y políticos en un contexto altamente inestable. Entre estos objetivos estaban la orientación hacia una economía de mercado, la reestructuración del sector público y la privatización de las empresas estatales.
- La pacificación. Fue un rasgo particular de Nicaragua, por cuanto como se vio arriba, el cambio político implicaba también la entrada al gobierno de partidos y organizaciones que representaban las banderas de los grupos armados que se verían obligados a desarmarse y a reintegrarse a la vida civil. Este proceso no fue lineal ni estuvo desprovisto de estallidos armados, unas veces para forzar concesiones políticas y económicas a los excombatientes, otras por inducción de los partidos que se enfrentaban por la hegemonía política en el Asamblea Nacional. La reducción del ejército significó pasar de 86,810 a 21,710 efectivos en el lapso de dos años y medio (Cajina, R, citado por Pérez Baltodano, 2003: 649). Por parte de las fuerzas irregulares, implicó la desmovilización de 21,683 miembros al finalizar el proceso de desarme en junio de 1990 (Lacayo, 2005: 188).

Las reformas en los planos económicos y políticos, consistieron en cuatro programas de estabilización económica y tres de ajuste estructural en un período de cuatro años (Ortega, 1996:54). Ambos tipos de reformas, siguiendo la doctrina neoliberal del achicamiento del Estado, a juzgar por documentos de la época⁶², fueron ejecutados de acuerdo a una lógica marcadamente economicista.

Como consecuencia, la reforma política que remodeló el Estado de la post revolución, no se hizo a partir de la evaluación del aparato gubernativo que necesitaba una sociedad salida de una guerra de desgaste y que dejaba un amplio deterioro social; sino que más bien se apostó deliberadamente por el mercado como mecanismo de gobernanza, que supuestamente se

⁶² Entre las fundamentaciones para aplicar los programas de reformas estructurales, la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público (UCRESEP), planteaba que al aplicar estos programas “el Gobierno de Nicaragua pretendía reducir el Gobierno y el tamaño del sector público (incluyendo la reducción de las Fuerzas Armadas); privatizar empresas estatales; reducir el déficit fiscal; reducir la política gubernamental de intervención en las decisiones económicas del mercado...” (UCRESEP, 2001: 10).

encargaría de asignar los bienes y servicios que la población demandaba (Pierre y Peters, 2000).

Bajo esta lógica se promulgó el Decreto-Ley creador de los ministerios de Estado el propio día de ascensión del nuevo gobierno, mediante el cual se redujo el sector público de 248 mil a 95 mil empleados, y en el sector financiero de 9,100 a 3,500. En el apartado de las empresas estatales se pasó de 1500 a 27 en tres años (UCRESP No.9, 2001: 12).

La reforma del Estado relacionada con la descentralización fue insertada dentro del Programa para la Reforma y la Modernización del Sector Público aprobado en 1994, con la misión de “crear una Administración Pública moderna, pequeña, fuerte, eficiente y facilitadora” (Ídem). En consonancia con esta misión, conviene destacar los primeros cuatro objetivos del Programa, en la medida que dieron cuerpo al enfoque doctrinario señalado arriba:

1. Efectuar la reorganización estructural y administrativa del Gobierno (Poder Ejecutivo);
2. Revertir la baja productividad del gasto público;
3. Elevar la eficiencia y la calidad de las prestaciones;
4. Mejorar la asignación, administración y utilización de los recursos.

Para su ejecución se creó el Comité Ejecutivo para la Reforma de la Administración Pública (CERAP), que entre otras funciones estaba a cargo de siete comisiones sectoriales creadas para operativizar el Programa. Una de estas comisiones fue la Comisión Sectorial de Descentralización (CSD), bajo cuya responsabilidad iba a estar la formulación de la política de descentralización, un trabajo que tomó aproximadamente once años, discusiones entre el Gobierno Central, la cooperación internacional, municipalidades y organizaciones de la sociedad civil, y varios cambios institucionales.

Según el decreto creador de la CERAP, los objetivos de la Comisión Sectorial de Descentralización eran: “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 INIFOM⁶³ y tendrá como miembros al Ministro de Salud, al Ministro de Educación, al Ministro de Finanzas, al Ministro de Gobernación, al Director de INAA⁶⁴ y al Vice-Ministro de la Presidencia para Asuntos de Estado, o sus delegados respectivos”⁶⁵

De esta primera definición de las instituciones encargadas de la reforma del sector público y del proceso de descentralización del Estado, se pueden inferir las siguientes lecturas:

- La lógica economicista e ideologizada detrás de las reformas orientadas a reducir el peso del sector público, cuyo tamaño atentaba contra la sostenibilidad de las mismas, y a depurar su origen sandinista, como se aprecia en la siguiente valoración del gobierno, seis años más tarde, sobre los efectos de la reforma:

“Se encontraron una serie de problemas comunes, la mayoría producto del cambio conceptual de la forma de gobierno, sumado a la reducción del número de empleados públicos. Muchas oficinas quedaron sin empleados, o se fueron los mejores, o los mandos de dirección. Además, dado que el gobierno sólo puede hacer lo que las leyes mandan, estos funcionarios deberían de haber realizado solamente las funciones que las leyes señalan, siendo la mayoría de estas leyes con pretensiones socialistas”. (CERAP-UCRESEP, 2001: 15)

- El descargo hacia las municipalidades de “actividades y servicios”, pero no de competencias. Un aspecto no menor si se toma en cuenta que antes de contar con una política de descentralización, el gobierno nacional ya ensayaba dos tipos de descentralización de facto: una sectorial, en los ámbitos de educación, salud y agua potable; y otra territorial, que trasladaba la prestación de servicios a las municipalidades que por efecto de su reducción los niveles centrales habían dejado cumplir, como el pago de maestros de educación primaria⁶⁶.

⁶³ Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal

⁶⁴ Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados

⁶⁵ Decreto No 44-94

⁶⁶ Un estudio de la época revela que entre 1900 y 1993 las municipalidades realizaban hasta 15 tipos de actividades complementarias, como denomina a las obligaciones de los ministerios que de hecho habían sido trasladadas a los municipios sin ninguna tipo transferencia financiera. La mayoría correspondía a los ámbitos de educación, salud, construcción y transporte, electricidad y agua potable. El estudio lo reconoce

En palabras de una ex funcionaria de Instituto de Fomento Municipal (INIFOM), “la necesidad del gobierno de reducir el gran aparato estatal, y a falta de Estado en los territorios lejanos, las alcaldías comienzan a asumir (competencias) sin ningún tipo de planificación ni orientación, (urgidas por) las poblaciones que van a (a las alcaldías) a demandar lo que antes el Estado les daba”⁶⁷.

En enfoques posteriores de la descentralización, esta orientación hacia las municipalidades cambió a la modalidad de “descentralización hacia la comunidad”, definida por el Gobierno como la transferencia de “la responsabilidad por la prestación de bienes y servicios públicos, especialmente en el ámbito social, a organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro y a la empresa privada”⁶⁸. Un cambio radical hacia la privatización, si se toma en cuenta que proponía sacar la prestación del ámbito público para trasladarla al privado.

Este cambio encubría el debate entre posiciones “territorialistas” y “sectorialistas” que se mantuvo a lo largo de todo el período de gestación de la Política de Descentralización, al igual que los debates acerca de las transferencias presupuestarias entre posiciones centralistas y municipalistas

- El tercer rasgo que se extrae corresponde a la ausencia de una referencia explícita a la esfera política de la descentralización (sólo menciona la fiscal, sectorial y funcional), que como se sabe asegura la transferencia de poder del gobierno nacional a otro subnacional, bajo la motivación democrática de que las decisiones se tomen lo más cerca posible de la ciudadanía (Ribó y Pastor, 2006).

En las páginas siguientes se verá que estas omisiones fueron superadas por las reformas constitucionales, de la Ley de Municipios y por otras leyes que favorecieron la

como una “descentralización sin costos ni obligaciones de los niveles centrales” (CNUAH-Habitat, PNUD, INIFOM, 1994: 96-99)

⁶⁷ Entrevista a Ana Soledad Román, ex-funcionaria de INFOM y de la Oficina de Administración Pública)

⁶⁸ Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible (1996-2000), citado en Ortega 2000, pág.: 22.

dimensión política de la autonomía, tal fue el caso de la separación de las elecciones municipales de las presidenciales.

Estos patrones llevan a identificar los enfoques que acompañaron el nacimiento de la descentralización entre 1990 y 1997, con lo que se conoce como la corriente de la Primera Generación. Según Saito (2011), la Primera Generación se caracterizaba por privilegiar la eficiencia económica derivada de la relación costo-beneficios, por el hecho de que los gobiernos locales conocen mejor que los centrales las necesidades de la población; la subsidiariedad en la prestación de servicios por los niveles más bajos de gobierno; y la eficiencia asignativa, mediante la cual los gobiernos locales puede ofrecer soluciones ajustadas a cada localidad, en vez de las medidas estandarizadas que brindan los gobierno nacionales (págs.: 486-487).

Por su parte, los cambios introducidos por las leyes que fortalecieron la autonomía política municipal acercaron a los formuladores de la Política Nacional de Descentralización a las posiciones de la Segunda Generación que rescatan el papel de los actores sociales. Según Saito, la Segunda Generación “enfatisa la economía política (en el sentido de) si los incentivos para los distintos interesados (“stakeholders”) son congruentes o no con el fin de alcanzar objetivos comunes; reconoce que la información no es equitativa entre los interesados; (y) va más allá de los supuestos normativos idealizados, dando más atención a los resultados empíricos” (traducción propia, pág.: 494).

De manera sintética, Saito equipararía la Primera Generación con las posiciones neoliberales, que con la mira puesta en la reducción del Estado, apostaron por el mercado y los gobiernos pequeños, para lo cual emprendieron la desconcentración y la privatización (pág.: 490); y la Segunda Generación con las de quienes apuestan por la democracia (a quienes el autor denomina como “neopopulistas”), por cuanto la descentralización amplía sus alcances a la participación ciudadana, y claman por el control democrático reforzado del Estado y del sector privado (Ídem).

De manera similar estos cambios de enfoques se vivieron en América Latina, donde los procesos descentralizadores al inicio mostraron la ortodoxa de un fuerte acento en lo administrativo (Finot, 2001) por imposición de las recomendaciones de los organismos

financieros internacionales. Después de la recuperación de la elección de las autoridades municipales dentro de la transición a la democracia, experimentaron un giro hacia la descentralización política, acompañando el retorno de la autonomía municipal en la mayoría de países de la región.

En este enfoque coincide el Primer Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), que también señala dos ciclos descentralizadores en América Latina: el primero, centrado en lo económico y con acento neoliberal, fue aplicado en los años 80, “en un contexto de crisis de la deuda y alta inflación, y busca reducir el tamaño de la administración central, eliminar el déficit fiscal y potenciar el mercado”; y el segundo, preocupado por los déficits sociales y políticos que habían dejado el primero, a finales de los 90 retomó “estrategias correctoras del paradigma neoliberal, que incluyen políticas sociales y mayor preocupación por el desarrollo democrático y la participación ciudadana” (CGLU, 2008: 101-102).

En este contexto, Nicaragua conoció un desarrollo de normativas inédito en su historia en pro del fortalecimiento del régimen municipal, vinculado al proceso de descentralización que siguió marchando por las vías de hecho, y del fortalecimiento de la autonomía municipal que ganaba terreno en la agenda política.

Entre 1995 y 2004 se aprobaron reformas constitucionales que transformaron profundamente la naturaleza del Estado heredado de la revolución sandinista: “El objetivo de las reformas era cambiar un sistema autocrático a un sistema democrático (...) propender hacia el ejercicio de las libertades públicas, en general, con expresiones en lo político, social, económico”⁶⁹.

Dentro de estas reformas se reconoció de forma expresa los tres ámbitos de la autonomía: político, administrativo y financiero; y se consignó la transferencia obligatoria de un porcentaje del presupuesto anual del Estado a los municipios. Además, se aprobaron otras leyes y decretos que confirmaron la imbricación entre descentralización y autonomía, y que siguieron profundizando el ordenamiento y el desempeño de las competencias municipales.

⁶⁹ Entrevista a Agustín Jarquín, ex-Director Ejecutivo de INIFOM, ex-Contralor General y ex-Presidente de la Comisión de Población, Desarrollo y Asuntos Municipales de la Asamblea Nacional.

A riesgo de no ser una lista exhaustiva, entre las leyes que merecen ser señaladas por su aporte a los campos de la descentralización y la autonomía se encuentran las siguientes:

- Ley Electoral de 1994, que restauró la elección directa de los alcaldes y fortaleció la representatividad de los concejos municipales, pasando de la norma mayoritaria a la proporcional para la asignación de escaños.
- La reforma de la Ley de Municipios y su Reglamento en 1997, que desarrolló el principio de autonomía municipal a sus grados más altos en la historia de Nicaragua, y amplió el marco de las competencias generales de las municipalidades, aunque, como se verá a continuación introdujo un solapamiento mayor en el campo competencial entre los tres niveles de gobierno: central, autonómico (para la Costa Caribe) y municipal.
- Ley de Régimen Presupuestario Municipal de 2001 y sus reformas de 2002, que normó y organizó la elaboración de los presupuestos municipales; hizo una clasificación de los municipios según sus ingresos corrientes anuales; y estableció la asignación de salarios de las autoridades según estas categorías, y fijó los porcentajes mínimos dentro de los presupuestos destinados a la inversión.
- Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de 2003, que significó un aporte a la autonomía financiera con el establecimiento de una partida del presupuesto nacional progresiva hasta alcanzar el 10% en 2010. Para ello tuvo que vencer las resistencias de los sectores representados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), que pugnaban por someter estas transferencias a la condicionalidad de que las municipalidades financiaran programas nacionales (salud y educación) aunque no tuviesen transferidas las competencias correspondientes. Años más tarde, por presiones de los organismos financieros internacionales, esta exigencia fue puesta en la agenda de las relaciones intergubernamentales.

Otros aspectos positivos de esta Ley fueron: definir el uso de las transferencias según las categorías de los municipios; fijar los criterios de ponderación para calcular las transferencias según las características de los municipios; y crear el órgano de gobierno de las transferencias con las representaciones de instituciones del Ejecutivo, de la Asamblea Nacional y de gremio de los alcaldes.

- Ley de Carrera Administrativa Municipal de 2004, que ofreció el marco que necesitaban la autonomía política y la administrativa para crear un cuerpo de funcionarios del nivel municipal, estable y con arreglo a las capacidades profesionales. Como se vio en los capítulos precedentes, el apartado de los recursos humanos poco formados y sujetos a los cambios electorales, había sido una de las causas de la baja eficiencia en el desempeño de las municipalidades.
- Ley de Equidad Fiscal 2003. Esta Ley ocasionó una disminución del 50% en el impuesto municipal sobre ventas y servicios con que se gravaban localmente. En la fecha de su aplicación, este impuesto representaba uno de los principales ingresos de los municipios⁷⁰, aunque también la Ley hizo compensaciones concediendo las recaudaciones locales de otros tributos: “En todas partes del mundo el Impuesto Municipal sobre Ventas había desaparecido por sus efectos sobre la actividad comercial (...) (En INIFOM) lo que hicimos fue negociar para que se redujera y su efecto fuera menor. Que no tuviera el efecto “en cascada”, porque este impuesto se cobraba tantas veces como vendiera en la cadena de distribución y quien lo pagaba era el consumidor final (...). (Para evitarlo) se introdujo la lógica de que el impuesto se pagara donde se comprara. (Para compensar la pérdida de ingresos) se concedió que las municipalidades recibieran las recaudaciones de industria fiscal, excepto los derivados del petróleo”⁷¹.

Con estos avances y retrocesos, las reformas del Estado dieron origen a tan sólo documentos borradores de la política de descentralización entre 1995 -fecha de inicio de los trabajos de la Comisión Sectorial de Descentralización- y 2006, cuando fue aprobada finalmente la Política Nacional de Descentralización orientada al Desarrollo Local mediante el Decreto Ejecutivo 45-2006.

El proceso de elaboración de esta Política, incluyó el cambio de prioridad del tema para el Ejecutivo nacional reflejado en la creación de la Oficina para la Administración Pública

⁷⁰ El recorte del impuesto sobre ventas del 2% al 1%, representó la caída de los ingresos municipales en un 17%. Garzón, H. (1998). *Strengthening Macroeconomic Stability: The impact of Municipal Finance*, cit. por Ortega (2000:45).

⁷¹ Entrevista a Gilberto Lindo, ex-funcionario de INIFOM

(OAP), dentro de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República. Esta nueva institución, además de sustituir a la Comisión Sectorial de Descentralización que estaba anidada en INIFOM, significó elevar el nivel de importancia que la descentralización había tenido respecto a gobiernos anteriores. Asimismo, trajo consigo la formación de la Comisión Interinstitucional de carácter consultivo en el proceso de la elaboración de la Política.

De esta Política cabe destacar su enfoque y sus objetivos. De acuerdo a la definición adoptada por descentralización se entendía “la transferencia de determinadas funciones, recursos y autoridad o poder, de los entes estatales centrales, a los entes autónomos, gobiernos regionales y municipales con el propósito de promover una amplia participación y corresponsabilidad de todos los sectores en función del desarrollo y el bienestar común”⁷².

En cuanto a su objetivo de desarrollo, la Política se proponía “contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población acercando las decisiones de la administración pública a la ciudadanía, favoreciendo el diálogo público – privado para mejorar la competitividad del territorio (mayor productividad y crecimiento del empleo con equidad en todo el territorio nacional), alcanzar una mayor eficiencia en la focalización y mayor efectividad del gasto público, mayor y mejor provisión de los servicios básicos, creando condiciones para el desarrollo local, contribuir al cumplimiento de las metas del milenio y alcanzar un desarrollo económico local sostenible con equidad”⁷³

Tanto de la definición y como del objetivo de la versión final de la Política de Descentralización se deduce que finalmente prevalecieron las posiciones que reivindicaban la descentralización política o territorial, frente a la descentralización económica o hacia el mercado. Con ello se conjuraron las intenciones de quienes, bajo el formato de la descentralización, pretendían privatizar algunas competencias del Estado, en especial en las áreas sociales.

⁷²Tomado de [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/B7D314CF376C10A80625755F007C1365?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/B7D314CF376C10A80625755F007C1365?OpenDocument), el 16/6/14

⁷³ Ídem.

El otro aspecto que conviene destacar es la preeminencia del enfoque de la descentralización como contribución al fortalecimiento de la democracia en línea con la corriente de la Segunda Generación, sin descartar sus propósitos por la eficiencia y la efectividad del sector público, en favor de la mejora de las condiciones de vida de la población, en particular aquella en situación de pobreza.

Si bien la aprobación de la política de descentralización significó el final de un período de maduración de prácticamente 12 años, las leyes y medidas aprobadas durante el mismo transfirieron competencias y capacidades desde el nivel central hacia los municipios. Para hacer un análisis complementario al de la autonomía municipal, a continuación se hará un análisis de las modalidades de descentralización desde el enfoque de provisión de bienes públicos (Finot, 2001).

Las modalidades de descentralización según la provisión de los bienes públicos

Finot propone analizar los procesos de descentralización en América Latina desde la teoría de los bienes públicos y los problemas de eficiencia que emanan de su provisión. Según este enfoque, las modalidades de descentralización dependen del grado en que el gobierno central transfiera la provisión de los bienes públicos a los gobiernos subnacionales (Pág: 43).

Por bienes públicos se refiere a “normas, servicios y bienes a los que todos los ciudadanos de un territorio tienen igual derecho a beneficiarse –u obligación de cumplir- y se pagan con sus impuestos” (Ídem). La asignación de estos bienes públicos consta de dos partes: la decisión sobre qué y cuánto producir, y la decisión sobre cómo producirlos. A la primera le denomina simplemente provisión y a la segunda producción.

La relación entre los bienes públicos y la descentralización se muestra en la tabla No. 2. Si se transfiere la provisión (decisión sobre qué y cuánto) se hablará de descentralización política, en el sentido de que la potestad de decidir se transfiere a una autoridad electa, que además ejerce el poder de control sobre la provisión. Si la transferencia se limita a la producción (cuántos recursos e insumos serán utilizados), se estará ante una descentralización administrativa o simplemente operativa, por cuanto la entidad receptora sólo es competente para ejecutar las decisiones tomadas políticamente en niveles superiores y de brindar la información de apoyo a las decisiones (Pag.58).

Tabla 2. Bienes públicos y tipos de descentralización

		Asignación de bienes públicos	
		Provisión: Qué y cuánto producir	Producción: Cómo producirlos.
Tipo de descentralización	Descentralización política	Autoridades electas: Deciden sobre asignación y control.	Operación pública o concesión privada
	Descentralización administrativa.	Administración central: Decide y controla.	Administración local: Ejecuta u opera decisiones. Controla la ejecución.

Elaboración propia basada en Finot (2001)

De manera que en la propuesta de Finot lo que importa es quién decide y quién opera las decisiones sobre la provisión de bienes públicos, sumado a la titularidad de las competencias.

La Ley de Municipios había definido dos tipos de competencias: privativas o exclusivas, y compartidas o concurrentes. Además había dejado la puerta abierta a la operación de actividades complementarias y delegadas por el Poder Ejecutivo: Las complementarias, referidas a acciones optativas de las municipalidades acordadas con los ministerios para operar el servicio; y las delegadas, para ejecutar competencias del nivel central a cambio de contraprestaciones financieras.

Dentro de esta perspectiva, sólo cabría dos tipos de descentralización de bienes públicos: política y administrativa, puesto que la económica correspondería a la transferencia del proceso de producción del bien público del ámbito político-administrativo al mercado (Pág. 51), un tema de poca aceptación en Nicaragua como modalidad de descentralización (Ortega, 1997: 63-65)

Bajo estas premisas, se pasará a examinar los efectos en el régimen municipal que las medidas descentralizadoras tuvieron en el período de la transición a la democracia.

Descentralización política y descentralización administrativa

Retomando la definición de descentralización política de Finot⁷⁴, las reformas del Estado dieron un impulso inédito a las dos condiciones que el autor indica para su apuntalamiento: el empoderamiento local y la autonomía (Pág. 54).

Respecto al empoderamiento local, las reformas contribuyeron al fortalecimiento del municipio como comunidad política: en la consolidación de las elecciones como fuente de legitimidad política de las autoridades; en el desarrollo de capacidades políticas y técnicas para gobernar y administrar los asuntos municipales con la vista puesta en el desarrollo local; en la transformación de la manera de elaborar los presupuestos ; y en la puesta en marcha de mecanismos y espacios para la participación ciudadana.

Desde este punto de vista, las reformas, con sus virtudes y defectos, construyeron un escalón más para la municipalización del Estado nicaragüense. En cuanto a la autonomía, como se verá en el capítulo siguiente, en el marco de las reformas se apuntaló el autogobierno en sus papeles administrativos y políticos, se aprobaron leyes que respaldaron la autoorganización administrativa, y se incrementaron las capacidades para financiar los planes locales con recursos propios y los transferidos por el gobierno central bajo garantías jurídicas.

A pesar de estos avances, los bienes públicos que fueron sometidos a procesos de descentralización hacia las municipalidades -agua potable, transporte urbano e interurbano, medio ambiente, educación, salud y sistemas de autofinanciamiento- mostraron resultados dispares en cuanto a la descentralización política.

De estos seis servicios y regulaciones, sólo en los casos de medio ambiente, agua potable y de los sistemas de autofinanciamiento podría hablarse de pasos de descentralización política. Aunque incluso estos tres se traslapan con expresiones claras de descentralización operativa. A continuación se pasa a examinar los efectos de la descentralización en los sectores de medio ambiente y agua potable; los sistemas de autofinanciamiento serán analizados en un epígrafe aparte.

⁷⁴ Finot define descentralización política como la transferencia del proceso de decisión desde el ámbito nacional hacia los ámbitos subnacionales que mejor correspondan a la demanda diferenciada territorialmente (Pág.53).

- Medio ambiente es uno de los sectores en que hubo más empoderamiento de parte de las municipalidades con la creación de las unidades municipales ambientales dentro de las alcaldías, la inserción de las comisiones ambientales municipales dentro de los Comités de Desarrollo Municipal y la elaboración de planes ambientales en casi la totalidad de los municipios entre 2001 y 2005 (ENDDL, Op. Cit: 54). Sin embargo, estos logros no implicaron que la provisión de la gestión ambiental fuese transferida integralmente hacia los gobiernos municipales. Más bien se desempeñaban en la producción del bien público cumpliendo con aproximadamente “100 funciones en las áreas de manejo de recursos naturales, análisis ambiental, ordenamiento territorial, gestión de riesgos, áreas protegidas, contaminación, manejo de desechos sólidos y sensibilización, entre otros” (ENDDL: Op. Cit: 39).

Esto se debió a que el ente central (el Ministerio de Recursos Naturales) siguió conservando la última palabra en las decisiones locales sobre qué regular y cuánto aprovechar de los recursos naturales locales, interviniendo a través de sus delegaciones territoriales en las regulaciones y planes emitidos por las municipalidades.

Ello también fue posible por las incongruencias entre el marco normativo nacional y las ordenanzas locales, por lagunas en la delimitación clara de las competencias entre los distintos niveles de gobierno en el proceso de descentralización. A esto también habría que sumar el poco desarrollo de capacidades de las municipalidades para asumir sus nuevas responsabilidades, aún muchos años después de estar ejerciéndolas⁷⁵.

- El sector del agua potable también conoció experiencias descentralizadoras pese a que en 2004 la asignación del servicio en su mayoría estuviese centralizado. Según la Estrategia Nacional de Descentralización para el Desarrollo Local (ENDDL), la institución central estaba a cargo del 80% de los sistemas de agua y saneamiento del país (Op. Cit: 45), pero coexistía con dos sistemas desconcentrados bajo la modalidad de empresas departamentales que servían a 16 municipios; con la administración directa en 26 pequeños municipios; y

⁷⁵ Entre las restricciones de la descentralización, a mediados de 2006, diez años después de iniciada la transferencia de competencias a las municipalidades con la Ley General de Medio Ambiente en 1996, se seguía reconociendo que los gobiernos locales desconocían estas competencias, que carecían de recursos humanos y técnicos para ejercerlas, y que los proyectos ambientales seguían mereciendo poca importancia en los planes de inversiones municipales (ENDDL, 2006: 41-44).

con más de 5000 Comités de Agua Potable (CAPS) encargados de un número igual de acueductos en zonas rurales, muchas de ellas remotas.

Aunque en 2007 se aprobó la Ley 620 o Ley General de Aguas Nacionales y su Reglamento, con lo que se completó el marco regulatorio de la gestión del agua en Nicaragua, ello no varió las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno para la asignación del bien público. La entidad central siguió conservando las competencias rectoras para definir las políticas y la planificación, al igual que las de control y supervisión. Al nivel subnacional siguieron correspondiéndoles la producción (en el caso de las empresas) bajo el modelo de desconcentración, y la operación del servicio en el resto de los casos bajo la modalidad de delegación administrativa.

En los otros tres sectores (transporte urbano e interurbano, educación y salud), las reformas introducidas más bien fueron ensayos de desconcentración y, en el mejor de los casos (como en el transporte urbano e interurbano), hubo procesos de delegación de funciones administrativas a los gobiernos municipales.

Los intentos de municipalizar la salud y la educación nunca llegaron a transferir la provisión a las municipalidades. El sector que llegó más lejos fue educación mediante la incorporación de delegaciones del Ministerio dentro de las municipalidades bajo la figura de las secretarías técnicas de educación, pero el ensayo fue abandonado en 2005⁷⁶.

Pese a ello, el Ministerio de Educación volvió a intentarlo en 2006 con dos tipos de medidas: la creación e inserción de comisiones educativas municipales dentro de los Comités de Desarrollo Municipal (CDM), con la finalidad de vincular la planificación de la educación del nivel central con la planificación municipal; y la firma de convenios con 40 municipalidades para articular la planificación del desarrollo local con políticas educativas adecuadas a las necesidades de cada municipio.

⁷⁶ El ENDDL refiere que las causas del abandono se debieron a incongruencias entre las delegaciones departamentales del Ministerio y las secretarías municipales, a desconfianzas sobre la capacidad operativa de las municipalidades para ejecutar los fondos transferidos y a recelos políticos entre autoridades municipales y sectoriales, entre otras. (pág. 57)

De haberse consolidado, ambas podrían haber transferido parcialmente la provisión y totalmente su producción a las autoridades municipales. Sin embargo, el cambio de gobierno nacional tras las elecciones generales de 2006 introdujo otro enfoque de descentralización que se verá en otros capítulos.

*Descentralización financiera*⁷⁷

Se ha querido analizar por separado los efectos de la descentralización de los sistemas de autofinanciamiento debido a su carácter transversal respecto a otros bienes y servicios públicos. Ello incluye las competencias de las municipalidades para autoimponerse, los ingresos por impuestos compartidos con el gobierno central y las transferencias intergubernamentales como medidas compensatorias de las brechas horizontales y verticales de los municipios.

Las reformas para la descentralización financiera presentan tres hitos claves en su recorrido:

- ✓ La reforma y unificación de los planes de arbitrios en 1989 y 1991, cuando fueron unificados los planes de arbitrios que databan desde la dictadura somocista. Se elaboró un plan para la Capital y otro para el resto de municipios.
- ✓ La transferencia de la recaudación del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) y de rodamiento en 1995.
- ✓ La aprobación de la Ley de Régimen Presupuestario Municipal o Ley 376 en 2002, que desarrolló la competencia de las municipalidades para decidir sus propios presupuestos (la provisión); y la de Transferencias Presupuestarias a los Municipios o Ley 466 en 2003, que fijó un porcentaje progresivo hacia las municipalidades de hasta el 10% de los ingresos ordinarios del presupuesto anual de la República.

Capacidad de auto imposición

A estas reformas se agregaron otras leyes que sin tener como objetivo el municipio, impactaron en sus capacidades recaudatorias, como la Ley de Justicia Tributaria y Comercial y su posterior reforma como la Ley de Equidad Fiscal. El efecto de estas leyes fue, por un lado, el recorte del Impuesto sobre Ventas o sobre Ingresos (IMI) del 2% al 1%,

⁷⁷ Este apartado ha sido construido en base a las entrevistas de campo, en particular con Gilberto Lindo, Ana Soledad Román y Teresa Suazo, ex funcionarios de INIFOM

que, como fue dicho arriba, era la fuente de ingresos fiscales más importante de las municipalidades; pero a su vez significó la redistribución a los municipios de las recaudaciones de la llamada industria fiscal referidas a las ventas de ron, tabaco y bebidas gaseosas, que antes eran ingresadas al tesoro nacional.

Otro componente de los ingresos tributarios municipales pasaron a ser los llamados impuestos conglobados por las ventas locales y utilización del suelo municipal del azúcar, de los derivados del petróleo y del servicio de energía eléctrica, recaudados centralmente y redistribuidos periódicamente a los municipios según el tamaño de la población. En este mismo orden pasaron a formar parte de los ingresos municipales el 25% de las regalías por la exploración y explotación de los recursos naturales de los municipios.

En lo general, sin desmerecer el terreno ganado por las municipalidades en la potestad de dotarse de sus propios impuestos, también en estos casos la descentralización basculó entre sus modalidades políticas y administrativas. En particular debido a la renuencia de los sucesivos gobiernos centrales y de sus fracciones parlamentarias a discutir y aprobar un código tributario municipal que ordenara y actualizara la fiscalidad del municipio.

Este rezago condujo a que las municipalidades se viesen impedidas de aprobar políticas fiscales que se adecuaban a sus prioridades para el desarrollo local, y que en su lugar siguiesen trabajando con planes de arbitrios caducos y uniformadores de la diversidad que cada municipio encerraba. Por ello, aunque las reformas hubiesen ampliado las capacidades de las municipalidades para autoimponerse respecto a otros períodos de su historia, su papel para decidir qué, cuánto y cómo en materia fiscal siguió siendo subsidiario respecto a las decisiones del Estado.

Una situación que Nicaragua compartía con otros países de Centroamérica, donde a pesar de los avances que se venía experimentado desde los años 80, las Constituciones nacionales, las élites políticas y las oligarquías económicas frenaban la profundización de la descentralización fiscal⁷⁸.

⁷⁸ Un estudio sobre descentralización fiscal en Centroamérica lo resumió de la siguiente manera: “En los países estudiados, la Constitución Política otorga en materia tributaria -crear, suprimir o modificar impuestos- la potestad indelegable al Congreso Nacional o a la Asamblea Legislativa. Sin embargo, en

Pese a estos obstáculos, hacia 2006 las finanzas municipales mostraban una mejoría notable producto de un ejercicio cada vez mayor de las competencias en la provisión (y la producción) de la tributación local. Ello se reflejaba en el comportamiento de los ingresos municipales que mostraban una tasa de crecimiento promedio en sus recaudaciones del 19.2%, dentro de las cuales las tasas por servicios crecieron un 12.0% y las tasas por aprovechamiento un 41.0%⁷⁹.

En cuanto a los impuestos recién transferidos, como el IBI, su peso en la estructura de recaudaciones había aumentado en un 16.0%; el IMI, cuya tasa aplicable había sido reducida del 2% al 1%, sus recaudaciones se habían incrementado en aproximadamente en un 23.0% y su peso en la estructura vertical pasaba del 53.0% en 2004 al 57.0% en 2006 (Ídem).

Transferencias presupuestarias

En cuanto a las transferencias presupuestarias, después de ocho años de discusiones y luchas de las autoridades municipales junto a las organizaciones sociales, se aprobó la Ley de Transferencias Presupuestarias (Ley 466) que acordó entregar el 10% del presupuesto anual a los municipios.

Desde el punto de vista de los sistemas de compensación (Finot, Op Cit.:87) estas transferencias inicialmente correspondieron a la modalidad básica; es decir, a una libre disponibilidad acotada por condicionalidades de porcentajes fijos para gasto corriente e inversiones, según la tipología de las municipalidades creada por la Ley de Régimen Presupuestario Municipal. A ello también se agregaron elementos de ponderación para distribuir las transferencias entre todos los municipios del país, para enfrentar las brechas verticales y horizontales entre municipios.

algunos de ellos –El Salvador, Nicaragua y Costa Rica - la Constitución Política establece que la Asamblea Legislativa determinará los planes de arbitrios municipales o iniciativas de ley tributaria, previamente definidos dentro de la autonomía local por los Concejos. Esta situación tiene como consecuencia que buena parte de las municipalidades en los países mencionados cuenten con estatutos tributarios “congelados”, sometidos a un proceso dispendioso de actualización, así que cuentan con tarifas tributarias bajas, determinadas en términos absolutos, por lo cual no generan los recursos propios necesarios para el financiamiento de sus actividades y el cumplimiento de sus responsabilidades” (Espitia, 2004:15)

⁷⁹ Cifras son tomadas del “Estudio sobre las finanzas municipales y el impacto de las transferencias municipales y el FONIM 2005 y 2006”, realizado por Gilberto Lindo para la Embajada de Finlandia y la delegación del Department for International Development del Reino Unido en Managua, 2007, mimeo.

Comparativamente hablando, la inclusión de estos criterios de distribución de las transferencias supuso un aporte decisivo a la autonomía que hacía falta a las autoridades electas, para decidir sobre la provisión y la producción de bienes locales dentro de sus presupuestos en respuesta a las demandas de sus poblaciones.

Desde que la Ley 466 entró en vigor, el peso promedio de las transferencias presupuestarias en los ingresos totales de las municipalidades pasó del 15.0% en 2004 al 29.0% en 2006 (Ídem); lo que equivale a un aumento de casi la mitad sus ingresos. Pero ello no implicó que esta inyección financiera fuese asignada respetando las condicionalidades de la Ley 466. En 2004 tan sólo cubrió el 28.0% de las inversiones, y aunque ya en 2006 la cifra se duplicó al 56.0%, la proporción de inversiones versus gasto corriente siempre estuvo por encima de lo dispuesto por la Ley, con un promedio de 75% contra 25% para todas las categorías de municipios (ídem).

No obstante, los indicadores claves de la descentralización financiera, como la presión fiscal y el grado de participación de los gobiernos locales tanto en los ingresos y en los gastos del Gobierno Central como del PIB, continuaron siendo sumamente bajos.

A pesar del incremento de las competencias recaudatorias, hacia 2002, diez años después de haberse iniciado el traslado de algunos impuestos al nivel local, la presión tributaria local había tenido un comportamiento promedio del 0.8% respecto al PIB, en los últimos cinco años. (Espitia, 2002: 40). Pero aun así estaba entre las más altas de Centroamérica.

En consonancia con lo anterior, la participación de los municipios en los ingresos y gastos nacionales en 2002 eran del 5.0% y del 4.0% respectivamente; y sus aportes al PIB eran el 0.9% de los ingresos y el 0.8% de los gastos (Espitia, Op. Cit: 45 y 46).

Los datos anteriores muestran que a pesar de las reformas puestas en práctica y las competencias transferidas a las municipalidades, el Estado seguía funcionando de forma sumamente centralista tanto en la decisión como en la ejecución de los ingresos y del gasto. Lo que equivale a decir que los procesos de descentralización política y administrativa aún eran muy incipientes, visto que apenas el 5.0% de los ingresos y 4.0% del gasto eran decididos localmente.

Esto explica que se considerara a los gobiernos locales como entidades subordinadas “a la construcción y mantenimiento de obras de infraestructura menor, ya que actividades sustantivas de responsabilidad mayor y que inciden en el desarrollo de una comunidad - educación, salud, bienestar social, vivienda, acueducto, alcantarillado- son prestadas, en la mayoría de los casos, por el nivel nacional” (Espitia, Op. Cit.: 36).

En este panorama, se puede afirmar que el proceso de descentralización emprendido en 1994 abrió mínimamente algunas brechas en el Estado centralista, pero las reformas puestas en práctica sólo contribuyeron a recorrer el camino hacia experiencias de desconcentración y de descentralización administrativa, que pusieron el énfasis en las decisiones de cómo prestar bienes públicos, pero conservando el control de la provisión en los niveles centrales.

La descentralización generó dos tendencias que en apariencia podrían ser vistas como contrapuestas o contradictorias. Por un lado estimularon el perfil gerencial de las municipalidades, desarrollando capacidades y herramientas técnicas para desempeñar con eficiencia competencias menores y actividades complementarias del Estado. Por el otro, crearon un marco para el empoderamiento político de las nuevas autoridades a medida que las elecciones locales se diferenciaban de las nacionales, y sus cuerpos administrativos crecían en capacidad para planificar y aportar a las decisiones para proveer bienes locales.

La contradicción podría surgir del hecho de que el desarrollo de estas tendencias no siempre condujo a la convergencia entre ambas, sino que más bien la evolución de la autonomía política de las autoridades no fue acompañada por mayores cuotas de descentralización política, lo que remite a un régimen municipal más enfocado en la autoadministración que el autogobierno.

Conclusiones de la Parte II

La historia de la autonomía municipal vivió cambios profundos entre 1979 y 2006, una época entre la esperanza y la realidad. El triunfo de la revolución sandinista en 1979 alumbró la esperanza de su restauración, pero la realidad de la guerra y el ejercicio centralista del poder hicieron que se postergara hasta finales del período revolucionario, cuando se promulgó su recuperación después de estar suprimida medio siglo. Con el cambio de régimen en 1990 la esperanza fue mayor, pero a los obstáculos habituales de la polarización y el centralismo se agregaron las corrientes interesadas en convertir la autonomía en una franquicia del Estado al servicio del mercado.

Ambos períodos mostraron que los viejos adversarios de la autonomía sobrevivían a los cambios políticos. Si la revolución confinó la autonomía en nombre de la subordinación al mando único, la descentralización se limitó desarrollar capacidades administrativas de las municipalidades para ejecutar y controlar las decisiones tomadas en el nivel central.

Pero también legaron valiosos avances en la historia de la autonomía municipal. La revolución cumplió con el compromiso de rehabilitar la elección de gobiernos municipales con un formato colegiado desconocido en el país y restableció los cabildos como espacios de consultivos con la población. La reforma del Estado a partir de 1990 amplió los alcances de la autonomía y abrió el debate nacional para construir la primera política nacional de descentralización.

Sin embargo, por imperativos de la política nacional, autonomía municipal y descentralización del Estado, a pesar de su complementariedad, en algunos momentos parecieron ir por caminos paralelos. En este sentido se puede afirmar que la autonomía municipal, y en particular la política, fue siempre varios pasos delante de la descentralización, en particular la descentralización política de la provisión de bienes públicos.

Esto no niega que en algunas facetas, como la descentralización financiera, esta haya contribuido con rotundidad al fortalecimiento de la autonomía política, por muy bajos que siguieran siendo los niveles de participación de los municipios en los ingresos y en los gastos nacionales.

Parte III. La evolución de la autonomía política municipal y de la participación ciudadana

En esta tercera parte se abordarán por separado mediante un análisis diacrónico los comportamientos de la autonomía política municipal y de los ejercicios de participación ciudadana, a lo largo de los 22 años acotados para esta investigación.

La reconstrucción histórica de la autonomía política y la participación ciudadana seguirán los períodos de los gobiernos municipales entre 1990 y 2012, teniendo presente que los ejercicios de las autoridades no han tenido la misma duración y que a partir de las elecciones de 2000 las elecciones municipales se celebraron separadas de las nacionales.

La parte III está compuesta por dos capítulos que harán un recorrido paralelo por la evolución de las variables de la hipótesis. El capítulo 6 tratará lo relativo al objetivo No. 3 que se propone analizar el peso que ha tenido el desarrollo de la autonomía política en la consolidación del régimen de autonomía municipal a partir de 1990, según la legitimidad política de los electos, el autogobierno para tomar decisiones, las relaciones con otros niveles de gobierno y el ofrecimiento de espacios participativos a la población.

Por su parte, el capítulo 7, en línea con el objetivo No. 4, se encargará de examinar el comportamiento histórico de la participación ciudadana en la Nicaragua post revolucionaria a partir de 1990, según la interrelación con las autoridades para intervenir en las decisiones públicas, las formas indirectas de incidencia política y la autonomía de los ejercicios participativos. Cada capítulo estará organizado en cinco epígrafes que corresponden a los períodos de los gobiernos municipales.

Para comprobar la relación de causalidad entre variables que propone la hipótesis central, al final de la parte III se presentará un análisis de las posibles relaciones encontradas entre los comportamientos de la autonomía política municipal y de los procesos de participación ciudadana.

Capítulo 6. La autonomía municipal entre 1990 y 2012

Según fue expuesto en el capítulo anterior, la reforma del Estado practicada después de 1990 abrió una nueva era para el municipio nicaragüense, siguiendo la tendencia de la importancia que había ganado en los últimos tres años del período revolucionario. Podría afirmarse que en esta nueva era el municipio –o más bien lo municipal- por primera vez en la historia se hizo un lugar propio en la agenda pública.

El municipio pasó de ser un espacio de convivencia entre vecinos construido por lazos socioculturales y geográficos, a una comunidad política que recuperaba el derecho a construir un orden social basado en la voluntad general refrendada en la elección de autoridades propias, que de manera sucesiva los regímenes políticos previos le habían confiscado desde 1835, y con mayor crudeza bajo la dictadura somocista.

El municipio volvió a ganar la visibilidad que alguna vez había tenido en el siglo XVIII. Volvió a ser el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, el ámbito de la administración pública y de la planificación del desarrollo, la esfera donde las políticas nacionales se encontraban con los problemas y, un punto no menos importante, dimensión desagregada en las estadísticas nacionales.

Este protagonismo del municipio quedó reflejado en las reformas constitucionales de 1995 que siguieron a la Constitución que en 1987 había restaurado la autonomía municipal. Las reformas de 1995 reforzaron la autonomía municipal en dos aspectos claves: el reconocimiento expreso de los tres ámbitos de la autonomía: político, administrativo y financiero; y la transferencia obligatoria de un porcentaje del presupuesto anual del Estado a los municipios.

El primero introdujo la esfera política que, como se vio en los capítulos 3 y 4, había sido siempre excluida de las Constituciones que se atrevían a declarar la autonomía municipal. Las de Zelaya y las últimas de Somoza reconocían las esferas administrativa y económica –no la financiera-, pero a continuación agregaban la coletilla de “sometida a la supervisión del Ejecutivo”, una fórmula que también repitió la revolución hasta 1987.

Al incluir la autonomía política en la Constitución de 1995 se reconoció que las municipalidades eran cuerpos con legitimidad propia emanada del consentimiento ciudadano, y no las oficinas que hasta 1990 operaban las decisiones del Gobierno Central y se encargaban de las labores menores de intendencia local. En cambio, al subirlas al rango de actores políticos se les reconoció su carácter representativo y el derecho a tomar decisiones propias en respuesta a las demandas ciudadanas.

Por eso el tercer elemento que abonó directamente la autonomía política fue la eliminación de la reserva de la ley del Ejecutivo sobre el autogobierno de las municipalidades que, como se muestra a continuación era un cerrojo sobre la autonomía en general:

Tabla 3. La autonomía municipal según las Constituciones de 1987 y 1995

	Constitución de 1987	Reforma de 1995
Art. 177	El gobierno y la administración de los municipios corresponden a las autoridades municipales, las que gozan de autonomía sin detrimento de las facultades del gobierno central.	Los municipios gozan de autonomía política, administrativa y financiera. La administración y gobierno de los mismos corresponde a las autoridades municipales..

Tomado de Ortega, 2000:35

Según se observa en la tabla No. 3, la llamada reserva de ley (“sin detrimento de las facultades del gobierno central”) repetía la misma trampa que los gobiernos anteriores tendían a la autonomía: si por un lado declaraban reconocer el derecho de los municipios al autogobierno, por el otro la controlaban, quedando finalmente reducida a un régimen autonómico tutelado.

En cambio, la reforma de 1995 dio un vuelco trascendental al régimen municipal, porque a la vez que eliminó el derecho a la última palabra del Ejecutivo, profundizó su rango constitucional. Ambos hechos, como se vio en capítulos anteriores, nunca antes vistos en la historia de Nicaragua.

Un aspecto no menor que trajo consigo el reconocimiento explícito de la autonomía política fue la competencia para organizar la participación ciudadana según las características de cada municipio. Por esta razón, a continuación se pasará a examinar cómo fue la evolución

de la autonomía política en los diferentes períodos de gobiernos municipales entre 1990 y 2012.

La autonomía política de los gobiernos municipales entre 1990 y 2012

Vale recordar que, según se expuso en el capítulo del marco teórico, en el presente trabajo por autonomía política municipal se entiende el poder que los gobernantes locales obtienen de la ciudadanía mediante elecciones libres, para orientar política y administrativamente la vida del municipio con decisiones propias, y para relacionarse con los niveles superiores de gobierno en la delimitación de competencias y recursos.

En razón de lo anterior, se analizará la autonomía municipal tomando dos dimensiones: la temporal, referida a los períodos de gobierno municipales transcurridos entre 1990 y 2012; y las variables cualitativas seleccionadas para su análisis: La legitimidad política o institucional de los electos o cómo llegaron al cargo, el autogobierno para tomar decisiones propias o cómo toman sus decisiones, las relaciones con otros niveles de gobierno o cómo las autoridades hacen valer su autonomía en las relaciones políticas, y el ofrecimiento de espacios participativos a la población, o a quiénes se ofrece el servicio de participar.

Ambas dimensiones ser cruzarán en una matriz como se ilustra en la tabla No. 4 y cuyos resultados se resumen en el anexo No. 3.

Tabla 4. Matriz de salida para la autonomía política entre 1990 y 2012

Dimensiones de la autonomía política	1990-1996	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012
Legitimidad política <ul style="list-style-type: none"> • Origen y participación electoral. • Responsabilidad • Destituciones 					
Autogobierno <ul style="list-style-type: none"> • Concejo municipal • Políticas administrativas 					
Relaciones con otros niveles de gobierno <ul style="list-style-type: none"> • Delimitación de competencias • Interlocutor de alcaldías. • Transferencias hacia gobiernos locales. • Desempeño de asociaciones de municipios. 					
Ofrecimiento de espacios participativos. <ul style="list-style-type: none"> • Cómo se organizan. • Quiénes son sus miembros. • Funcionamiento. 					

1. Período 1990-1996

Legitimidad política de las autoridades

El 25 de febrero de 1990 las autoridades municipales volvieron a ser electas de manera libre y directa por primera en 50 años, dentro de un régimen de autonomía municipal instaurado por la Constitución de 1987. Aunque en 1962 la dictadura somocista había restablecido la elección de las autoridades municipales, no se habían realizado de manera libre ni fueron competitivas.

Además, en 1990 regía una nueva ley de división político-administrativa que suprimió la figura de los jefes políticos departamentales y la tutela o fiscalización de un ministerio de Estado sobre las municipalidades.

Desde este punto de vista, las elecciones locales fueron la plasmación del nuevo régimen municipal que prometían las leyes tres años antes, y más en concreto representaron el retorno a la autonomía política mediante autoridades representativas, a quienes la ciudadanía entregó el mandato para tomar decisiones en interés y beneficio del municipio.

Pero esta restauración de la autonomía política arraigada en la relación electores-autoridades, se vio mediatizada por celebración conjunta de las elecciones municipales con las nacionales, lo que produjo un efecto de arrastre de la política nacional sobre la local. Esto quedó demostrado en que la participación en las elecciones locales fue prácticamente la misma que para las nacionales, 86.5% y 86.2%, respectivamente (IPADE, 2012:14).

Otro factor que intervino en la legitimidad de origen de las nuevas autoridades, fue que en estas elecciones la población votara por listas cerradas de candidatos a concejales, y estos de su seno eligieran posteriormente al alcalde, a su vice alcalde y al secretario del Concejo Municipal.

Esta elección indirecta de los alcaldes provocó la inestabilidad de los gobiernos locales por diversas razones: la Ley de 1988 no establecía con claridad las causales de destitución de los alcaldes, ni el período para el ejercicio del cargo. (Ortega, 1996:73) y además, debido a

la fragilidad de los consensos que se construían entre partidos poco institucionalizados⁸⁰, las mayorías en los concejos eran efímeras y por lo general conducían al cambio de alcaldes.

Según datos de 1994 -un poco más allá de la mitad del período-, el 29.0% de los alcaldes habían salido del cargo; 6.0% por renuncia y 23.0% destituidos por los Concejos Municipales. En cuanto a los concejales, 19.0% del total electo en 1990 había perdido o abandonado el cargo en esa misma fecha. Si bien el cambio de concejales afectó a más municipios (62.0%) que el cambio de alcaldes, globalmente produjeron un vaivén en los gobierno municipales (PNUD- CNUAH-INIFOM, 1994: 22)

En estas condiciones de equilibrios internos frágiles y con un marco normativo incipiente, en el que las relaciones intergubernamentales aún no estaban normadas, además del magro desarrollo de INIFOM, las autoridades no tenían un referente único de responsabilidad. Donde los concejos municipales funcionaban con alguna estabilidad, los alcaldes rendían cuentas ante ellos. Donde por relaciones políticas eran más cercanos al gobierno, se buscaba las orientaciones de los ministerios o del Ministerio de la Presidencia, en especial para mejorar la inversión pública en el municipio.

En cualquier caso, en este período fue notoria la desaparición de la figura política departamental (provincial) que antaño se encargaba de supervisar y aprobar las decisiones de las autoridades municipales.

El autogobierno

Coincidiendo con Escorcía que la autonomía política reside en al carácter representativo de autoridades electas mediante el sufragio universal, libre, directo y secreto, y la responsabilidad por sus propias decisiones (Escorcía, Op. Cit 114), este epígrafe tratará del

⁸⁰ La ley electoral de 1990 presentaba características mixtas muy particulares: En municipalidades de 10 concejales, el ganador de las elecciones se aseguraba la mitad de los escaños; el resto se asignaba según la regla proporcional mayoritaria. En las municipalidades de 5 concejales, tres se asignaban al vencedor y los dos restantes al partido en segundo lugar, siempre que obtuviese al menos del 5.0% de los votos válidos. Esto hizo que la coalición política (UNO) que ganó las elecciones generales celebradas al mismo tiempo que las municipales, se hiciese con el gobierno de aproximadamente las $\frac{3}{4}$ partes de los municipios del país. Esta coalición estaba formada por 18 partidos de distintos signos políticos y con grados de institucionalización sumamente bajos.

papel de los concejos municipales en la aprobación de políticas y de normativas hacia la sociedad, y de políticas de organización y funcionamiento de las municipalidades.

En este primer período los concejos municipales se enfrentaron a tremendas complejidades surgidas del papel que les otorgaba la ley y de las complicaciones socio-culturales del país.

La nueva Ley de Municipios establecía que los concejos fueran el máximo órgano del gobierno y de la administración del municipio, y que como tal tuviesen funciones normativas y administrativas, ejercidas de manera colegiada y deliberativa. Sin embargo, si se revisan las características de los electos se puede entender que los propósitos enunciados por la Ley eran demasiado ambiciosos. Según el “Diagnóstico básico de las municipalidades” citado arriba, hacia 1994 el nivel académico de los alcaldes y los concejales en ejercicio era bajo. Entre los concejales el 49.0% tenía estudios primarios y 36.0% estudios secundarios y sólo 15.0% tenía estudios superiores. Los datos de los alcaldes eran relativamente mejores: el 30.0% con estudio de primaria, el 52.0% tenía estudios de secundaria y el 18.0% con estudios superiores (Págs.: 25-27)⁸¹.

Ante este panorama resultaba muy difícil que los concejos ejercieran el doble rol doble de gobernar y administrar, cumplir las funciones implícitas de emitir normativas de regulación social y de orden administrativo, y además dentro de un formato colegiado del que se esperaba un comportamiento deliberativo entre varias opciones antes de decidir, a contracorriente de una cultura política en la que imperaba el mando único y las decisiones unipersonales del “hombre fuerte”.

A estas complejidades socioculturales hubo que sumar los choques políticos, y también culturales, entre concejales y alcaldes originados entre otras cosas por la incompreensión de la dualidad introducida por las leyes de otorgar al Concejo la máxima autoridad de gobierno y a los alcaldes la máxima autoridad ejecutiva.

Esta dualidad derivó en la dicotomía de lo que se conoció como concejos deliberantes versus concejos consultivos, entendiendo a los primeros como concejos que intervenían en

⁸¹ No obstante, hay que reconocer que la situación había mejorado respecto al diagnóstico de 1986. En el caso de los coordinadores de las Juntas de Reconstrucción Municipal –técnicamente los alcaldes-, el 41.0% tenía estudios de primaria, 37.0% de secundaria, 14.0% profesionales y 7.0% técnicos. (DAMUR-Ministerio de la Presidencia, 1986:91).

las decisiones fundamentales de la municipalidad, y los segundos, aquellos que sólo cumplían funciones de consulta (CNUAH-INIFOM-PNUD, Op. Cit: 14).

Según los concejales consultados de este primer período, el 85.0% de los concejos intervenía en la aprobación de los acuerdos que tomaban las municipalidades, y sólo en el 15.0% se reconoció no tener ningún tipo de participación en las decisiones de importancia para las localidades (Ídem).

En cuanto a las políticas administrativas de organización y funcionamiento, este apartado muestra con crudeza el nivel incipiente de organización que tenían las alcaldías en este primer período. El “Diagnóstico básico de municipalidades” revela que en 1994 sólo la mitad (54.0%) contaba con un organigrama actualizado; apenas el 39.0% tenía manuales de funciones de cargo, con serias deficiencias y lagunas en la definición de algunos puestos; y sólo el 25.0% disponía de manuales escritos de procedimientos también con deficiencias en la descripción de las tareas que implicaba para el personal (Pág: 48-67).

En términos generales se puede concluir que los concejos municipales, en su calidad de depositarios de la autonomía política de las municipalidades, desempeñaron el autogobierno de forma marcadamente inestable, muy en particular por el imperativo de cumplir con funciones para las cuales no estaban preparados. En este apartado es donde tal vez quedó más claro que el ejercicio la autonomía requería no sólo de (buena) voluntad política, sino además de habilidades y capacidades de las que las personas electas no disponían.

A pesar de estas limitaciones, en el período se pudieron observar avances alentadores hacia gobiernos de vocación autónoma para tomar decisiones propias, en respuesta a las demandas de la población.

Relaciones con otros niveles de gobierno

En este apartado interesa saber cómo las municipalidades hacían valer su autonomía en las relaciones con otros niveles de gobierno después de 50 años de ausencia. De entrada cabe subrayar que la desaparición de los jefes políticos departamentales no implicó la desaparición de los delegados departamentales de los ministerios.

Como se vio en el capítulo de la descentralización, la figura de las delegaciones ministeriales se vio respaldada en este primer período por las posiciones del gobierno central a favor de la desconcentración, que redundaron en su fortalecimiento y en el diálogo político con las municipalidades. Como se recordará, un punto importante en la agenda entre ministerios y municipalidades era la transferencia de competencias de hecho hacia estas últimas, por efecto de la reducción del aparato administrativo central, sin estar acompañadas de las compensaciones financieras que ameritaban las nuevas responsabilidades.

El otro punto de estas relaciones y que obliga a la coordinación entre ambas partes era la delimitación difusa entre competencias exclusivas de las municipalidades y competencias compartidas con el nivel central, con la consecuente ejecución de las “actividades complementarias” a cargo de las municipalidades.

En ambos casos quedaba reflejado el vacío de coordinación entre delegaciones y municipalidades que en otras épocas había jugado el jefe político o el Ministerio de Gobernación. Anticipándose a estos baches, el Reglamento de la Ley de Municipios de 1990 había creado en su arto. 85 los Consejos Institucionales con los objetivos⁸² de:

- a. Informar de la gestión municipal y promover la cooperación interinstitucional.
- b. Coordinar el ejercicio de las atribuciones municipales con los programas y acciones de otras instituciones y organizaciones.
- c. Velar por el efectivo cumplimiento de los programas institucionales y por la inclusión de ellos de las demandas populares.
- d. Promover la participación e inserción del municipio en el proceso de planificación nacional, regional y local.

El Diagnóstico Básico revela que en 1994 estos Consejos estaban organizados en el 76.0% de los municipios y que había otros mecanismos de coordinación, como los Comités Interinstitucionales en el 65.0% (Págs. 71-73).

⁸² Reconstruidos a partir de Escorcía, Op Cit.:472-473.

En lo que se refiere al asociacionismo municipal como expresión de la autonomía política, a medida que las nuevas autoridades se fueron apropiando de sus papeles se fueron multiplicando las asociaciones, tanto con fines gremiales para fortalecer sus posiciones frente al nivel central, como con fines más políticos alentados por la polarización política que se vivía en la post-revolución.

Manuel Ortega señala dos períodos de esta ola asociacionista: de 1900 a 1996 y de 1997 a 1999 (2000: 99-115). En el primero, correspondiente al período en análisis, las agendas de la mayoría de las experiencias poco a poco fueron definiendo agendas municipalistas, aunque también hubo casos de reagrupaciones en torno a los polos sandinista y antisandinista.

Las asociaciones municipalistas correspondían a las asociaciones departamentales de los alcaldes de un departamento o provincia, y a las formadas en un territorio más amplio en torno a un tema o una cuenca geográfica. De estas asociaciones surgió a finales de 1993 la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), la primera asociación nacional de alcaldes transversal a las corrientes políticas en la pugna por el poder.

Si bien ello no implicó que se disolvieran las asociaciones de tintes partidistas, AMUNIC significó que las municipalidades se plantaran con una sola voz frente al gobierno central, en temas inmediatos y muy concretos, como los programas de inversiones públicas en los municipios, y temas más estratégicos como la política de descentralización y las transferencias presupuestarias.

El ofrecimiento de espacios de participación ciudadana

Este inciso se refiere a la obligación de los gobiernos municipales de ofrecer oportunidades a la participación de la población en la gestión municipal. Desde este punto de vista la Ley de Municipios y su Reglamento normaron por primera vez cómo debían organizarse los espacios de participación de la ciudadanía, sin excluir las formas cotidianas de interlocución con las autoridades locales.

Esto incluyó la puesta en marcha de los cabildos en su versión abierta o de asambleas públicas, que la Ley de Municipios había recuperado en 1988 y que el Reglamento de 1990 desarrolló su organización y funcionamiento. En su retorno a las instituciones municipales

el cabildo ocupaba el momento cumbre de las relaciones con la ciudadanía, por cuanto en la primera sesión ordinaria del año se informaba de la ejecución presupuestaria del año anterior, y en la segunda se presentaba el proyecto de presupuesto para el año siguiente.

A este espacio tradicional tanto en el municipio nicaragüense como en el latinoamericano, se sumaron otras oportunidades de participación periódica o permanente de las cuales las autoridades disponían para abrirse a la interacción con la población. Estos espacios eran:

- Las sesiones públicas del Concejo Municipal
- Las asambleas de pobladores convocadas por el alcalde
- Los consejos populares municipales integrados por la municipalidad, instituciones del Gobierno Central, organizaciones sociales y ciudadanos particulares para tratar temas específicos.

Para cada una de estas modalidades las normativas enfatizaban dos rasgos: su carácter consultivo y su naturaleza amplia para garantizar la mayor participación posible de los pobladores.

Según el Diagnóstico Básico, entre 1992 y 1993, en el 75.0% de municipios los concejos habían aprobado ordenanzas que normaban los cabildos; sus sesiones abiertas habían pasado de celebrarse en el 81.0% de municipios en 1992 al 73.0% en 1993. Los cabildos con sectores de la población se celebraban en aproximadamente la mitad de los municipios y en el 85.0% se habían realizado asambleas de pobladores (Págs: 29-31).

Pero ello no quería decir que los gobiernos locales cumplieran rigurosamente con lo establecido en las leyes. En 1992, sólo el 52.0% había realizado los dos cabildos obligatorios, y en 1993 este porcentaje tan sólo llegó al 35.0%. (Págs: 32-33).

En cuanto a las sesiones mensuales del Concejo Municipal, un espacio participativo directamente imputable a la voluntad política de las autoridades, se habían celebrado reuniones ordinarias no públicas en el 43.0% de los municipios, y de manera extraordinaria no públicas en el 57.0%. Esto quiero decir que aproximadamente la mitad de los gobiernos alguna vez sesionó contraviniendo las leyes, sin ofrecer la oportunidad de participar a la población.

Como se puede ver, en este primer período las autoridades prefirieron recurrir a las reuniones periódicas colectivas con la población, a pesar de su reciente instauración, posiblemente influidas por las prácticas participativas acarreadas de la Revolución que giraban en torno a la movilización de campañas nacionales de impacto local, como las jornadas populares de salud.

En cambio, las cifras indican que fueron menos proclives a brindar oportunidades para que la población interviniera en los espacios donde se tomaban las decisiones.

2. Período 1997-2000

El segundo período de ejercicio de la autonomía municipal estuvo marcado por las repercusiones de la reforma constitucional de 1995 en el régimen municipal, plasmadas en la Ley 261/40, que contenía las reformas a la Ley de Municipios de 1988, y la emisión de otras leyes relacionadas con el nuevo estatus del municipio. De modo que puede afirmarse que si 1988 marcó el hito de apertura hacia la autonomía municipal, 1995 fue la profundización de la misma. A esta profundización también contribuyó muy en especial el debilitamiento del presidencialismo en la nueva Constitución.

Este segundo aire de la autonomía coincidió con la llegada a la Jefatura del Estado del ex-alcalde de Managua, Arnoldo Alemán, cuyo ejercicio no se caracterizó por favorecer al régimen municipal, a pesar de haber gozado de la mayoría relativa en el parlamento. Antes bien, el interés de consolidar el bipartidismo en el sistema político, lo llevó a firmar un pacto político con Daniel Ortega en nombre del FSLN, para reformar nuevamente la Constitución y de paso debilitar la autonomía política mediante la cancelación de las opciones no partidistas para correr en las elecciones municipales.

Legitimidad política de las autoridades

Las comicios municipales de 1996 fueron los segundos celebrados de forma consecutiva para elegir a las autoridades locales. Pero también volvieron a realizarse conjuntamente con las elecciones nacionales y al parlamento centroamericano. No obstante presentaron dos rasgos de afirmación de la autonomía política derivados de las reformas de 1995: la elección directa del alcalde y el vice alcalde, y la participación de las asociaciones de suscripción popular, como formas no partidista para optar al gobierno del municipio.

La elección directa del alcalde buscaba resolver los desequilibrios que se habían presentado en el período anterior entre concejales y alcaldes, y además dotar de mayor legitimidad a la persona que por ley tenía el mayor rango ejecutivo del gobierno municipal. De modo que pasó de ser electo por el Concejo Municipal, a ser electo por el voto directo de la población.

Otro cambio introducido en el período fue la reducción del período de gobierno de 6 a 4 años y la celebración separada de las elecciones municipales y las nacionales. Esto último, no sólo con la finalidad de eliminar el efecto de arrastre de las candidaturas nacionales que se produjo en las elecciones de 1990 y 1996, sino además con el fin de dar visibilidad a las candidaturas locales, de hacer tangible el encargo de la ciudadanía a los electos y hacer más factible la responsabilidad de los electos ante los electores. Considerando lo anterior, estas elecciones registraron una participación del 75.80% de la población electoral (IPADE, 2012:14).

En 1996 las candidaturas no partidistas (asociaciones de suscripción popular), que habían sido creadas en 1989 sólo para las elecciones regionales y municipales de la Costa Caribe, en línea con la autonomía que emerge de la identidad local, obtuvo un respaldo significativo de la población.

Pese a la novedad de la figura, se presentaron candidaturas de asociaciones de suscripción popular en el 25.0% de los municipios. Obtuvieron la elección 25 concejales y 1 alcalde, para una efectividad del 75.0% (Sánchez y Miranda, 2000: 75). A esto hay que agregar que el 52.1% de 70, 000 ciudadanos consultados en 1998 estaba de acuerdo con la ampliación de esta alternativa no partidista a las elecciones nacionales⁸³.

Quizás porque esta figura no partidista desafiaba justamente la hegemonía de los partidos en elecciones competitivas, sobre todo en el ámbito municipal, fue suprimida en 2000 por el pacto entre el Partido Liberal Constitucionalista y el Frente Sandinista de Liberación Nacional.

En general, si algo dejaron como materia incuestionada las reformas de 1995 y los comicios de 1996 fue el origen electivo de las autoridades municipales, quedando atrás los tiempos

⁸³Ética y Transparencia (1998.) Resultados de la primera consulta ciudadana. La Ley Electoral ¿Qué opina el pueblo?, Cit., por Sánchez y Miranda, 2000: 76

en que obedecían al nombramiento del Poder Ejecutivo. Este saldo abonó sin duda el desempeño autónomo de los gobernantes locales.

Pero esta confirmación del origen de las autoridades no trajo consigo claridad ante quién debían ser responsables. Si por un lado la Ley de Municipios establecía que eran responsables políticamente ante el propio Concejo Municipal y ante la población, y en lo contable ante la Contraloría General de la República; al mismo tiempo se abrían otros frentes de responsabilidad administrativa ante entidades del Estado, principalmente INIFOM y el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE). A la vez, por medio de estas a las agencias de cooperación internacional, que financiaban los proyectos de fortalecimiento institucional y de inversiones públicas.

Por eso se puede cerrar este apartado afirmando que aunque las segundas elecciones municipales consecutivas afianzaron la legitimidad políticas de las autoridades, aún estaba poco desarrollada la otra vertiente de la legitimidad, que deriva de la rendición de cuentas por el desempeño de las autoridades ante sus electores.

El autogobierno

En este período los cambios introducidos por la reformas constitucionales que ampliaron el campo competencial de las municipalidades contribuyeron a afianzar la toma de decisiones autónomas de las nuevas autoridades, aún y con las limitaciones señaladas en el inciso anterior. Entre los factores que con mayor claridad fomentaron el empoderamiento local se encuentran los siguientes:

- La apuesta por un traspaso ordenado entre gobiernos salientes y entrantes mediante el Proyecto Transmisión de Gobiernos Locales (TGL), auspiciado por varias agencias de cooperación al desarrollo a través del PNUD. A juzgar por sus objetivos⁸⁴, el Proyecto iba más allá del aseguramiento de la primera transición

⁸⁴ Entre los cometidos del TGL estaba:

2.1 Contribuir a generar una oferta de capacitación para el personal político, aprovechando la coyuntura electoral mediante una “capacitación para la transición” que contempla la formación de las autoridades y funcionarios salientes para la entrega de la Alcaldía, la capacitación de los candidatos a puestos de elección local sobre el funcionamiento y la importancia del Municipio.

A través del desarrollo de la capacitación, se habrá logrado:

a) Contribuir al fortalecimiento de los gobiernos locales y a mejorar la calidad de la administración y de los servicios que se brindan a la población, superando la imagen del municipio entre la ciudadanía, gracias a:

entre gobiernos municipales. Apuntaban a dar continuidad a las primeras estrategia de desarrollo que se habían trazado en algunas municipalidades; a generar mejores capacidades para la gestión local; a diseminar el pensamiento municipalista dentro de las corrientes políticas locales; y a desarrollar capacidades institucionales en el nivel nacional para acompañar a los gobiernos locales.

En su ejecución se estima que se formó a “416 alcaldes y funcionarios salientes de las municipalidades del país se beneficiarán de una capacitación sobre los procedimientos de entrega del gobierno local y aproximadamente 3,000 candidatos a cargos de elección local” (Ídem).

- La reforma de la Ley de Municipios en 1997, que implicó cambios en la organización y el funcionamiento de los gobiernos locales, dándoles mayor poder político con la creación de la figura del vice-alcalde y el nombramiento de algunos

a.1 La capacitación de las autoridades salientes en la entrega ordenada y transparente de los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos de la municipalidad.

a.2 La capacitación de los candidatos a cargos de elección local, sobre el funcionamiento del municipio y sobre su rol estratégico como promotor del desarrollo.

a.3 La capacitación de los dos grandes grupos de trabajo que se han mencionado significa la capacitación de la dirigencia local de todos los partidos políticos; la capacitación de los líderes políticos del nivel local, que se apropiarán de la importancia de la gestión local.

a.4 Al visualizar la población un proceso ordenado de transición política y al sentir progresivamente mejoras sensibles en el área de administración y de servicios, se refuerza el rol de la institucionalidad local en la consolidación del proceso democrático. Paralelamente, al sentir la comunidad que sus impuestos se revierten en obras que contribuyen al bienestar de todos, se estará fomentando la participación de la población en la gestión local.

b) A nivel de las instituciones nacionales responsables de brindar asistencia técnica y capacitación a las municipalidades, se obtendrá:

b.1 El Gobierno de Nicaragua, a través del INIFOM y del conjunto de instituciones responsables de brindar asistencia técnica y capacitación a las municipalidades, habrá reforzado su capacidad de definir y ejecutar de manera concertada una estrategia de capacitación para los municipios a escala nacional, desarrollando con énfasis un componente especial en la Estrategia de Capacitación, como lo es la transición de uno a otro período de gobierno local, lo que determinará un precedente nunca antes realizado en el fortalecimiento democrático de la sociedad nicaragüense, contando para ello con el apoyo de la cooperación internacional. La ejecución de este proyecto significará la especialización y profesionalización de los equipos humanos responsables de la formulación, ejecución y seguimiento en un tema tan importante como es la transición.

b.2 Se habrá desarrollado un tipo de capacitación que puede significar la pauta para establecer un ordenamiento jurídico y un salto de calidad en la construcción del modelo de desarrollo de la administración municipal de Nicaragua. Esto significa la posibilidad de establecer dos elementos importantes: una posible normación jurídica y administrativa con sus mecanismos correspondientes y la ejecución práctica del Sistema Nacional de Capacitación Municipal (SINACAM) en la coyuntura de las elecciones (INIFOM, AMUNIC (1996) Documento del Proyecto Transmisión de Gobiernos Municipales en Nicaragua 1996 – 1997.

cargos por parte del Concejo como el tesorero municipal y el Secretario del Concejo.

- Los enfrentamientos con el Gobierno Central de las municipalidades, en particular las gobernadas por el FSLN, por la dirección de los comités municipales de emergencia en 1998 tras los destrozos causados por el huracán Mitch en más de 2/3 del territorio nacional. La disposición de la Presidencia de la Republica, de colocar al frente de estos comités a autoridades de la iglesia católica de las circunscripciones correspondientes, ocasionó las pugnas políticas más claras del periodo entre las legitimidades de los niveles de gobierno.
- Las presiones de la cooperación internacional para que en los planes de reconstrucción se diera protagonismo a los gobiernos municipales, en especial en el eje transversal de la descentralización en la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERCERP).
- La aprobación de leyes que reconocieron nuevos poderes y prerrogativas a las municipalidades para la regulación del orden local, como la Ley 274, para la regulación y control de plaguicidas, sustancias tóxicas, peligrosas y otras similares; la Ley 309, de regulación, ordenamiento y titulación de asentamientos humanos espontáneos, que declaró competentes a los concejos municipales para aprobar mediante ordenanza un Plan Urbanístico Especial para demarcar y ordenar los asentamientos humanos espontáneos en sus territorios; y la Ley 337 que insertó a las municipalidades en el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres.
- Las capacidades técnicas y administrativas que los programas de capacitación impulsados por agencias de cooperación internacional crearon en las áreas de planificación, administración financiera y tributaria y en el desarrollo organizacional, con el desarrollo de herramientas técnicas correspondientes como el SISREC (Sistema de Registro de Contribuyentes) y el SISCAT (Sistema de Catastro), para mejorar la eficiencia de las administraciones locales.

En conjunto, estos y otros factores favorecieron que en este segundo período las municipalidades ampliaran sus poderes para tomar sus propias decisiones respecto al

período 1990-1996. En especial cabe destacar que el hecho de que sólo los concejales podían reelegirse, influyó en que hubiese concejos municipales con más experiencia y mejor capacitados para cumplir con sus funciones.

En cuanto a su organización interna, siguiendo la estela de las reformas de la Ley de Municipios de 1997, las municipalidades empezaron a separar los asuntos administrativos de los políticos mediante la aprobación de manuales de organización y funcionamiento, de reglamentos internos de los concejos municipales y la adopción herramientas técnicas de apoyo a los subsistemas de la administración financiera como los mencionados arriba (Ortega y Wallace, 2001: 19-26).

Sin embargo, aún quedaba pendiente la unificación de los distintos sistemas de planificación aplicados en las municipalidades del país, inducidos por el Gobierno Central, las agencias de cooperación internacional y ONG nacionales. En la época se identificaron al menos nueve modalidades de planificación aplicadas por igual número de agencias estatales y de cooperación internacional, además de los procesos de planificación estratégica promovidos en al menos ocho de las cabeceras departamentales (Ortega y Wallace, Op Cit: 33).

Para tratar de unificar las distintas metodologías de planificación se empezó a trabajar en INIFOM un sistema único de planificación municipal que superara el enfoque de proyectos, y que se guiara con “la lógica de planificación local, (de) incorporar a los ciudadanos en los procesos de planificación del desarrollo de su territorio (con un) proceso que iniciara con la consulta a las comunidades sobre sus necesidades y sobre las alternativas que los comunitarios consideraban que iban a resolver su problemática”⁸⁵.

Relaciones con otros niveles de gobierno

Como fue dicho arriba, las relaciones políticas con el Gobierno Central estuvieron marcadas por la actitud del Presidente de la República, que a pesar de su reciente pasado como alcalde de Managua, tuvo un desempeño centralista en lo que se refiere a las principales decisiones del país, en particular la estrategia de combate a la pobreza que, por las características del país, en la práctica era un plan nacional de desarrollo.

⁸⁵ Entrevista a Teresa Suazo, ex funcionaria de INIFOM.

Esta actitud se basaba en un gobierno fuerte, respaldado políticamente por la mayoría parlamentaria de un partido liberal construido por él mismo, y por un aparato tecnocrático altamente jerarquizado que hacía pocas concesiones cuando se trataba de compartir el poder con los otros niveles de gobierno.

En este escenario la delimitación de competencias entre los niveles central y local tuvo pocos avances más allá de lo establecido por la nueva Constitución y ratificado en las reformas de la Ley de Municipios de 1997. Pero la nueva correlación política en los gobiernos locales y los cambios que acarreó la emergencia post-Mitch en la dirección del Estado, dieron nuevas fuerzas a las demandas municipales.

Las elecciones locales habían dejado un nuevo equilibrio de las fuerzas políticas en los 145 municipios. El Frente Sandinista, principal partido de oposición, pasó de gobernar 32 municipios en el período anterior a 52 entre 1997 y 2000. En cambio el partido del Gobierno Central pasó de regir en 99 municipios, a hacerlo en 91 en este segundo período⁸⁶.

Estos cambios repercutieron en la mayor politización de las relaciones con el Gobierno Central reflejada en lo que han denominado como el segundo período asociacionista municipal entre 1997 y 1999 (Ortega y Navas, 2000: 104). En este período las dos fuerzas políticas que gobernaban en la casi totalidad de los municipios, formaron sus propias asociaciones de alcaldes para potenciar sus agendas de apoyo u oposición al Gobierno Central.

Al mismo tiempo continuó el proceso de asociación territorial de las autoridades por departamentos y por áreas más amplias, como la Asociación de Municipios del Gran Lago; e incluso la formación de una con fines gremiales más claros, como la Asociación de Concejales de Nicaragua (ACNIC).

Lo anterior contribuyó a que en la agenda de las relaciones con el Gobierno Central, las demandas por la redistribución del poder aparecieran con más claridad y a que la

⁸⁶ Todos los datos se refieren al “Catálogo estadísticos de elecciones en Nicaragua 1990-2011”, elaborado por IPADE.

Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), en su calidad de gremio que agrupaba a todos los alcaldes, tuviera un papel más activo.

Según sus actividades reportadas, AMUNIC se involucró en la reforma de la Ley de Municipios en 1997, así como en la elaboración de proyectos de leyes para modernizar los sistemas de financiamiento local, como la Ley General Tributaria Municipal, la Ley de Transferencias Presupuestaria y la Ley de Régimen Presupuestario Municipal. Asimismo tomó parte en los dictámenes de la Asamblea Nacional de leyes que afectaban el ámbito de las competencias municipales, como la Ley de Justicia Tributaria, la de Hidrocarburos y la General de Aguas, entre otras (Ortega y Navas, Op. Cit.: 127)

A esta beligerancia sin duda contribuyó que por el hecho de gobernar en los principales núcleos de población (urbana), los alcaldes del FSLN tuvieran mayor peso en la Junta Directiva de la AMUNIC.

En cuanto a las consecuencias del Mitch, los daños ocasionados en 102 de los 147 municipios que había en la época (Ortega y Navas, Op Cit: 89) y las posteriores tareas de reconstrucción, hicieron que el municipio cobrara protagonismo como nivel de gobierno y de administración para dar respuestas más efectivas a los problemas que atravesaban las localidades.

Además, la conferencia de países donantes para la reconstrucción de Centroamérica - conocida como Grupo Consultivo de Estocolmo- celebrada en 1999, recogió el compromiso de los gobiernos de la región para profundizar los procesos de descentralización en curso. En Nicaragua esto significó que los fondos destinados a la reconstrucción contemplasen el papel de los gobiernos locales en la gestión de las inversiones y que el Gobierno Central se viese presionado a cumplir con la disposición constitucional de transferir un porcentaje del presupuesto anual hacia los municipios.

A finales del período del presidente Alemán, los alcaldes y distintas organizaciones de la sociedad civil lograron que se introdujera en la ley anual del presupuesto de 2001 la transferencia del 1.0% de los ingresos ordinarios, una conquista mínima frente a las exigencias de aprobar una ley particular para normar la cuantía y los procedimientos de estas transferencias.

El ofrecimiento de espacios de participación ciudadana

La Ley de Municipios reformada amplió las oportunidades de participación a la ciudadanía respecto a la ley anterior. En lo formal insertó en el cuerpo de la Ley especificaciones sobre mecanismos participativos que antes estaban dentro del Reglamento, creando un nuevo capítulo (No. IV) denominado “De la Organización Complementaria y la Participación de la Población”; y confirió al Concejo Municipal la potestad de aprobar la creación y composición de los Comités de Desarrollo, “para la planificación y ejecución de proyectos y obras municipales”⁸⁷.

Sobre la figura de los Comités de Desarrollo conviene detenerse por la importancia que tuvieron en los años siguientes en la interrelación entre autoridades y ciudadanía.

Los Comités de Desarrollo Municipal fueron organizados por iniciativa del Ministerio de Acción Social entre 1991 y 1993, como vía alternativa a los concejos municipales para consultar los programas sociales del Gobierno Central en el territorio. Desde este punto de vista adversaban la autonomía municipal bajo la cual alcaldes propios y de la oposición rechazaban las políticas que fueron expuestas en el acápite anterior.

Por esta razón, aunque no estaba contemplado, los alcaldes ocuparon la presidencia de estos comités y los integraron a la institucionalidad municipal que recién estaba naciendo. Así, convirtiendo en virtud la necesidad, los Comités de Desarrollo Municipal (CDM) se sumaron de hecho a los espacios de participación dispuestos por la ley de municipios.

A diferencia de los espacios habituales, pensados para el encuentro entre autoridades y ciudadanía local, los CDM agregaron la participación de las delegaciones de los ministerios en los municipios, lo que representaba el plus de conocer (y discutir) las inversiones del Gobierno Central sobre las cuales los concejos municipales tenían escasa influencia. En otras palabras, en el fondo la figura de los CDM también estaba relacionada con la redistribución vertical del poder y con las relaciones intergubernamentales.

Por ello, el hecho de que mediante las reformas de la ley de municipios de 1997 se hubiese otorgado a los concejos municipales la competencia de aprobar la composición y el funcionamiento de los CDM, significó un triunfo para las autoridades municipales que

⁸⁷ Cfr. Ley 40/261, art. 28.7

lograron absorber dentro de las municipalidades el intento del Gobierno Central de debilitar la institucionalidad municipal.

A los efectos de la nueva Ley de Municipios se sumó la Política Nacional de Participación Ciudadana, aprobada por el gobierno de Arnoldo Alemán en las postrimerías de su mandato. Esta Política, inspirada en buena medida por las experiencias municipales, se proponía generalizar la apertura de la administración pública a la participación de la ciudadanía en todos los niveles.

Sin embargo el gobierno de Enrique Bolaños no la asumió como legado y más bien disolvió la institución pública a cargo de la misma (la Secretaría de Acción Social), y su plan de acción nunca fue aprobado, ni sus órganos directivos (Comisión Nacional de Participación Ciudadana y Comité Técnico Interinstitucional) funcionaron (Mayorga, 2003: 55-56).

A modo de balance, en este período las municipalidades siguieron afianzando su autonomía política favorecidas por las reformas a la Constitución y a la Ley de Municipios que crearon un nuevo régimen municipal. Por ello se puede afirmar que si el período anterior fue el de la inauguración del nuevo municipio forjado entre 1987 y 1990, este segundo período fue el de la profundización de la autonomía.

Aunque en la dimensión política las autoridades tenían lastrada su legitimidad por el efecto en cascada de haber sido electas de forma conjunta con las autoridades nacionales, dificultando así la visibilidad del nexo entre electores y electos, las municipalidades siguieron ganando cuotas para decidir en sus territorios, incluso pequeñas batallas con el Gobierno Central por la redistribución del poder como en el caso de los Comités de Desarrollo Municipal

3. Período 2001-2004

Este período conoció los mayores avances de la autonomía municipal en sus tres dimensiones jalonadas por la aprobación de al menos nueve leyes relacionadas directamente con el régimen autonómico. En lo político se celebraron por primera vez las elecciones municipales separadas de las nacionales y se aprobó la Ley de Participación Ciudadana; en lo administrativo se aprobaron leyes como la de la Carrera Administrativa Municipal y la de Solvencia Municipal; y en lo financiero-administrativo fueron aprobadas

las leyes de Régimen Presupuestario Municipal y la de Transferencias Presupuestarias. Todas ellas en la agenda de reivindicaciones del movimiento municipalista nicaragüense.

En parte esto fue posible por un inesperado entorno favorable al municipalismo creado por la ruptura entre el presidente Enrique Bolaños, recién electo en 2001 y el saliente Arnoldo Alemán, ambos del Partido Liberal Constitucionalista (PLC). Esto le valió al nuevo Presidente perder el respaldo de la fracción parlamentaria liberal que era mayoritaria (52 de 90 diputados), por lo que se vio obligado buscarse otros apoyos dentro y fuera del parlamento, incluidos el de los alcaldes.

Legitimidad política de las autoridades

Las primeras elecciones municipales separadas de las nacionales, permitieron conocer cuánta población eran capaces de movilizar realmente las candidaturas locales, asumiendo que en el nivel municipal las personas pueden tener mayor peso que los partidos para atraer el voto. La participación en estas elecciones celebradas a finales del 2000 fue del 57.02% (IPADE, ídem), una cifra menos alta que en las anteriores (por encima del 75.0%), pero que estaban influidas por las candidaturas nacionales y por la participación decreciente de la población, como se demostró un año más tarde en las elecciones presidenciales⁸⁸.

A diferencia de elecciones anteriores, en las de 2000 los electos sí pudieron conocer qué respaldo habían recibido de parte de la población, y de esta manera establecer un vínculo directo entre el encargo o mandato para cumplir con las promesas de la campaña y su futuro desempeño como gobernantes.

Para los electos también fue un reto ejercer sus cargos como gobierno de todos, a pesar de que por primera vez conocían qué barrios y zonas rurales no les habían votado.

Las leyes aprobadas en el período y las elecciones municipales separadas de las nacionales aumentaron, por un lado, el poder los concejos municipales; y por el otro, dieron más fuerza vinculante a los procesos participativos con la población, que hasta entonces tenían un marcado acento consultivo. En concreto, la certificación del Comité de Desarrollo

⁸⁸ En las elecciones presidenciales de 2001 la participación tuvo un leve descenso del 76.3% al 73.1%, entre otras razones porque siendo las terceras elecciones desde 1990, los votantes no se sentían igual de motivados por la novedad de votar y porque la campaña electoral reavivó la polarización que condujo a que dos partidos se repartieran casi el 99.0% de los votos.

Municipal de la ejecución presupuestaria del año anterior, introducida como condición para desembolsar las partidas de las transferencias del año en curso, por la Ley de Transferencias Presupuestarias, fue el tipo de medida que hizo a los alcaldes ser más responsables ante su concejos municipales y a estos ante la ciudadanía.

Esto no implicó que las municipalidades no rindieran cuentas ante la Contraloría de la República, ni que INIFOM siguiera jugando de supervisor técnico y administrativo. Sino que, además, como se verá a continuación, se abrió un canal de comunicación directo entre el gremio de alcaldes (AMUNIC) y el Presidente de la República.

Un factor no contemplado dentro de las variables de análisis pero que en este período cobró relevancia fue la discordancia política entre las autoridades municipales y el Gobierno Central, causada por la ruptura entre el PLC y Bolaños, y la brecha lógica con los sandinistas. Esto arrojó que al igual que entre 1990 y 1996, el Jefe del Estado no fuera el líder de ninguno de los partidos al cual pertenecían los gobernantes locales. En otras palabras, eran independientes respecto al Gobierno Central.

El autogobierno

El distanciamiento político con el Gobierno Central y la abundancia de leyes municipales condujeron a que en este período los gobiernos locales se enfocaran en fortalecer sus capacidades políticas y administrativas.

En esta dirección los Concejos Municipales tuvieron un desempeño más activo en la aprobación de normas internas para organizar los aparatos administrativos de las municipalidades (manuales de organización y funcionamiento), y en la elaboración de planes estratégicos de desarrollo. Desde este punto de vista las municipalidades fueron más autoadministraciones con la mira puesta en el autogobierno, que en parte obedecía a la estrategia de desarrollar capacidades administrativas para ganar autonomía política.

“El debate más fuerte (con el Gobierno Central) estaba en los aspectos administrativos, porque (en condiciones de) las pocas competencias propias que tenía el municipio, los recursos ocupaban las pugnas con el Gobierno Central. Se sentía que ganada el área administrativa, se fortalecía la autonomía política (...) La

idea era que si tenían más recursos tenían más capacidades de toma de decisiones; los líderes locales serían más fuertes políticamente”.

“Si hubiera sido más político, hubiera tenido una resistencia mayor de los caudillos de los partidos; (significaba) desafiar el poder político, quitarles más poder. En cambio, lo otro era más administrativo (...) fue mejor hacerlo de manera indirecta, de lo contrario se hubieran cerrado los niveles centrales de los partidos (...) al fin de cuentas estás debilitando el poder político y trasladándolo a lo local”⁸⁹.

En esta dirección contribuyeron las discusiones que antecedieron al anteproyecto de la Ley de Carrera Administrativa Municipal, y a la elaboración progresiva del sistema de planificación municipal que poco a poco se fue aplicando en las municipalidades, aunque finalmente no pudo ser instaurado, por el cambio político en el gobierno nacional.

“El proceso de planificación no logró consolidarse. En 2003-2004 estaba la metodología lista. Se empezó a trabajar con los municipios (...) pero su consolidación no era de dos o tres años, era de proceso de mayor acompañamiento (a las municipalidades)”⁹⁰.

Relaciones con otros niveles de gobierno

La brecha de fidelidad política entre las municipalidades y el Presidente del país, también se vio reflejada en las relaciones entre los niveles nacional y local de gobierno, aunque el resultado no haya sido necesariamente negativo para las municipalidades a juzgar por las leyes que el Ejecutivo sometió al parlamento.

Siguiendo los propósitos de modernizar la administración pública y dotar al país de una estrategia nacional de desarrollo, el gobierno nacional prosiguió con la elaboración de una estrategia de descentralización y del Plan Nacional de Desarrollo. Como parte de los mismos se crearon los Comités de Desarrollo Departamental (CDD), para intentar resolver los desajustes que se generaban por la ausencia de un nivel departamental de gobierno que armonizara las actuaciones de las administraciones públicas en el territorio.

⁸⁹ Entrevista a Manuel Ortega

⁹⁰ Entrevista a Teresa Suazo

A tales efectos fueron nombrados secretarios departamentales en calidad de delegados de la Presidencia de la República para coordinar las otras delegaciones de los ministerios. Sin embargo, esta figura despertó recelos entre los alcaldes porque recordaba a los jefes políticos que el gobierno anterior trató de rescatar de la época revolucionaria, que a su vez había retomado la figura de supervisión y control que había sido creada bajo el somocismo.

Para conjurar estas desconfianzas, los secretarios departamentales sólo tenían autoridad sobre los otros ministerios y pasaron a ser parte de los CDD, en pie de igualdad con los presidentes de las asociaciones departamentales de alcaldes.

Por su parte el Presidente del República abrió dos vías para una comunicación directa con los alcaldes del país: las reuniones departamentales y las sesiones de trabajo con AMUNIC. Según las Ayuda Memoria⁹¹, en estas reuniones las transferencias presupuestarias y la redistribución de los impuestos sobre ventas locales que se recaudaban centralmente, ocupaban el punto central. Le seguían la tramitación de leyes para fortalecer el ámbito municipal, y los programas de inversión de las instituciones nacionales que tenían mayor presencia en los municipios, a saber: FISE, Instituto de Desarrollo Rural (IDR), Ministerio de Construcción y Transporte, INIFOM y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como se puede ver, eran reuniones para abordar la redistribución de poder en los ámbitos financieros y administrativos, en las que las municipalidades presentaban sus demandas desde posiciones autónomas, que sin ser tensas tampoco reflejaban lealtades políticas hacia el Presidente y sus ministros.

En paralelo a estas reuniones, la Oficina de Administración Pública (OAP) creada por el gobierno de Bolaños para elaborar la política de descentralización, emprendió un proceso de consultas en el que intervinieron los gobiernos municipales, tanto en las reuniones territoriales como en las sectoriales. De acuerdo al documento oficial, se realizaron 21 consultas, de las cuales 16 fueron en los departamentos en las que participaron las autoridades municipales correspondientes a la demarcación (OAP, 2006: 31).

⁹¹Tomadas de:

http://sajurin.enriquebolanos.org/vega/sennin.jsp?search=new&global=yes&query=AMUNIC&idcollection=14&idlink=11&materia_filter=0&pres_filter_tipo=109&month_filter=0&year_filter=0 , el 2/8/14

Como ya fue dicho en la introducción de este inciso, en este período fueron aprobadas la mayoría de leyes y políticas demandadas por el movimiento municipalista nacional (autoridades y sociedad civil)

- La Ley de Régimen Presupuestario Municipal (Ley 376) aprobada en 2001 normó el proceso de elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos municipales.
- La Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios (Ley 466) aprobada en 2003, significó tal vez la conquista histórica más importante de los municipios desde la restauración de la autonomía en 1987. Tras una lucha en distintos frentes, incluso con demostraciones de fuerza en las calles, las autoridades municipales en alianza con sectores de la sociedad civil, lograron que la Ley llegara incluso más allá de lo inicialmente demandado, con la aprobación de la transferencia anual del 10.0% de los ingresos corrientes del presupuesto nacional.
- La Ley de Solvencia Municipal (Ley 452) aprobada en 2003, contribuyó a disminuir la evasión fiscal en el municipio, y a fortalecer la competencia recaudatoria de la municipalidad.
- La Ley de Carrera Administrativa Municipal (Ley 502) aprobada en 2004, apuntaló la autonomía administrativa mediante la creación del sistema de administración de recursos humanos, en el que se apostaba por la estabilidad de un servicio civil de mérito y no por la precariedad del clientelismo.
- Y la Política Nacional de Descentralización para el Desarrollo Local, de la cual se habló en el capítulo anterior.

El ofrecimiento de espacios de participación ciudadana

En este apartado el período también representó un salto cualitativo por la ampliación de los márgenes que las municipalidades tenían para organizar y promover las opciones de participación ciudadana. A ello contribuyó el efecto de convergencia que causaron tres leyes: la de Régimen Presupuestario Municipal, la de Transferencias Presupuestarias y la de Participación Ciudadana, o Ley 475; todas aprobadas en un lapso de tres años.

Las primeras dos leyes introdujeron una nueva dinámica y dieron una fisonomía más vinculante a los ejercicios participativos expresada en los siguientes aspectos:

- La visión cíclica de la elaboración de los presupuestos municipales y por ende de la participación ciudadana.
- La obligatoriedad de llevar las consultas ciudadanas a las distintas demarcaciones territoriales dentro de un municipio.
- La fijación de fechas y plazos obligatorios para realizar las consultas.
- Involucramiento de las autoridades municipales en las deliberaciones con los pobladores sobre las propuestas de inversiones en los barrios y las comunidades rurales.
- Acceso de la ciudadanía a la posibilidad de influir en las decisiones sobre las inversiones públicas.
- Sometimiento de las autoridades a la fiscalización social.
- Desembolso de transferencias condicionado a la aprobación de los Comités de Desarrollo Municipal

Por su parte la Ley de Participación Ciudadana, reconoció todas las expresiones participativas gestadas desde la población que había en los municipios y, aún más, facultó a las municipalidades a dar reconocimiento legal a las formas autónomas de organización comunitaria bajo el formato de asociaciones de pobladores, así como a quienes quisieran organizarse de manera sectorial.

En lo que se refiere a las oportunidades de participar que ofrecían los gobiernos locales, ordenó y unificó las distintas modalidades que había a la fecha. Con la misma finalidad hizo obligatorios los Comités de Desarrollo Municipal, (CDM) y definió *in extenso* sus funciones, sacándolos del anonimato del numeral 7 del artículo 28 de la Ley de Municipios reformada.

Estas tres leyes cambiaron el carácter que las prácticas participativas tenían antes de 2001, cuando dejaban al arbitrio de las municipalidades darles una lógica de proceso continuo, o bien limitarlas a eventos informativos coyunturales no relacionados entre sí. De modo que los CDM se concatenaron a los otros espacios de interacción entre las autoridades y la ciudadanía: los cabildos abiertos y las sesiones públicas del Concejo Municipal.

Retomando lo afirmado en la introducción de este epígrafe, el período 2001-2004 representó un avance importante para la autonomía política de las municipalidades. En

primer lugar porque las autoridades locales fueron electas de manera separada de las nacionales; por los progresos en las esferas financiera y administrativa de la autonomía respaldados en las leyes; y por la ampliación de las facultades para promover y organizar la participación ciudadana en el nivel local.

Es importante volver a subrayar en este balance el papel clave jugado por la brecha política entre el Gobierno Central y los gobiernos locales, por obedecer a corrientes políticas diferentes. El hecho de que el Presidente de la República quedará sin partido de respaldo parece haber actuado como acicate de las posiciones autónomas de los alcaldes frente a un Gobierno Central que siguió en ejercicio hasta el 2006; o sea, la mitad del período de las autoridades locales electas en 2004.

4. Período 2005-2008

Los gobiernos municipales de este período no estuvieron exentos de la inestabilidad política originada en el gobierno nacional, debido a las continuas crisis que vivió en la última fase de su ejercicio el Presidente Bolaños, causada por nuevas reformas constitucionales aprobadas por las fracciones parlamentarias de liberales y sandinistas para debilitar aún más el poder de Bolaños.

Al mismo tiempo, trataba de aplicar dos de sus programas más emblemáticos y estrechamente interconectados: la modernización de la administración pública y el Plan Nacional de Desarrollo.

Para ambos propósitos el Presidente siguió recurriendo al apoyo político en ambientes extraparlamentarios de la empresa privada, los movimientos de la sociedad civil opuestos al pacto de Alemán y Ortega, de la cooperación internacional al desarrollo y, por supuesto, de las municipalidades recién electas.

Pero también el ambiente político del período sufrió una transformación radical -muy en especial las relaciones intergubernamentales- tras las elecciones de 2006 que significaron el retorno al gobierno nacional de Daniel Ortega, con pretensiones de refundar el régimen político y con ello cambiar los términos de la redistribución vertical del poder dentro del proceso de descentralización.

Así se explica que entre 2005 y 2008 hayan sido aprobadas leyes que por un lado reforzaron la autonomía municipal, pero que por otro hayan contribuido a debilitarla. En la primera dirección estuvieron la Ley General de Transporte Terrestre, la de Contrataciones Municipales, la de Catastro Nacional, la General de Educación y la General de Aguas Nacionales; todas ellas incluyendo especificaciones de competencias que la Constitución de 1995 y la Ley 40/261 habían ampliado para las municipalidades.

Entre las que mermaron el régimen autonómico estaban los decretos 03/2007 que reformó la “Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo” derivada de una nueva reforma constitucional en 2005, y el 112/2007 que instauraron los Consejos del Poder Ciudadano al margen de la Ley de Participación Ciudadana.

Legitimidad política de las autoridades

Las elecciones municipales de 2004 no sólo significaron el cambio de autoridades sino además provocaron un vuelco en la correlación política. Desde este punto de vista las elecciones de 2004 certificaron el gran regreso del FSLN desde 1990, visto que pasó a gobernar en el 57.2% de las alcaldías del país, equivalente a 87 de los 152 municipios que había a la fecha, correspondiente a una población aproximada de más de 4 millones de habitantes. En otras palabras, gobernaba el 71.0 % de la población nacional⁹².

Todo esto aumentó aún más su peso en AMUNIC y en las relaciones con el nivel nacional hasta el cambio de gobierno en 2007.

El hecho de ser las segundas elecciones separadas de las nacionales permitió medir un descenso importante en la participación de la población, que pasó del 57.0% en 2000 al 50.8% en 2004 (IPADE, ídem). Pero este descenso en la participación electoral no impidió que la composición de los concejos municipales fuese más plural. Si en 2000 los concejos estuvieron integrados por tres partidos nacionales y dos regionales, en 2004 pasaron a diez partidos nacionales y dos regionales⁹³.

Esto quiere decir que la politización de la vida municipal siguió expandiéndose en la medida en que los partidos nacionales se fueron arraigando en las identidades locales. En

⁹² Datos tomados de <http://www.envio.org.ni/articulo/2656>, el 25/1/15.

⁹³ Ídem.

esto tuvieron mucho que ver dos fenómenos del contexto: la división del Partido Liberal y la cancelación de las opciones no partidistas para correr en los comicios locales.

En el interregno entre las elecciones municipales y las nacionales, debido a las características antes señaladas, las municipalidades observaron con mayor celo su responsabilidad ante sus concejos municipales respectivos, más aún en condiciones de la precampaña para las elecciones nacionales que arrancó al día siguiente de instalados los nuevos gobiernos municipales en 2005.

El resultado de ello fue que la gestión de las municipalidades tuviera un tinte más partidista pensando en clave de las elecciones que se avecinaban.

El autogobierno

En este aspecto el período presentó dos momentos claramente diferenciados: 2005 a 2006 y de 2007 a 2008. En el primero se trató de gobiernos empeñados en aprovechar las competencias y campos que habían ganado con las leyes aprobadas en el período anterior y en la gestión de sus propios instrumentos de planificación municipal que comprendían planes de desarrollo, programaciones y planes de inversiones anuales.

Este énfasis en la planificación del desarrollo venía también estimulado desde el nivel central para construir el Plan Nacional de Desarrollo (PND), articulado alrededor del paradigma de los *clusters* o conglomerados de desarrollo territorial⁹⁴.

En el interés de hacer sostenible este Plan, el Gobierno Central impulsó un proceso de foros consultivos en los 17 Departamentos y Regiones Autónomas por la vía de los Consejos de Desarrollo Departamental reconocidos en la Ley de Participación Ciudadana e instalados

⁹⁴ El enfoque de competitividad de los territorios consistía en: “(1) Propiciar el desarrollo de aglomeraciones de empresas en territorios geográficos próximos, de manera que se logre una divulgación informal de información y conocimiento de los productores y firmas entre sí. (2) Fomentar la presencia de proveedores locales de insumos, incluyendo investigación aplicada y útil por parte de Universidades y centros de investigación. (3) Impulsar aglomeraciones de mano de obra más especializada y calificada asociada con el desarrollo de aglomeraciones industriales mediante escuelas técnicas y educación básica. (4) Atraer inversión extranjera y el desarrollo de zona franca en los territorios. (5) Fortalecer las localidades y pequeñas ciudades, para provocar la atracción de personas mediante el apoyo al desarrollo de viviendas, energía eléctrica, agua y saneamiento y servicios de salud”. Propuesta de Plan Nacional de Desarrollo, 2004: 30-31. Versión electrónica tomada de: http://www.enriquebolanos.org/desarrollo_soc_economico/Plan%20Nacional%20de%20desarrollo.pdf, el 30/7/2015.

mediante un decreto del Ejecutivo. En estas consultas participaron 145 de los 151 gobiernos municipales que fueron invitados (Gobierno de Nicaragua, 2004: ix-x).

En el plano administrativo, las municipalidades siguieron desarrollando sus capacidades para desempeñar con eficiencia sus funciones, pero presentando todavía serias deficiencias en la administración financiera, como lo señala una evaluación de las transferencias presupuestarias de INIFOM:

“(A 2006) Sólo seis Municipios, el 4% del total nacional, cuentan con contabilidad patrimonial y el resto de municipios, 147, con un flujo de ejecución presupuestaria cuyos procedimientos se establecen en un manual de Finanzas Municipales que está basado en la Ley de Régimen Presupuestario Municipal” (2008: 9).

Esto representaba un hándicap en la transparencia de los gobiernos locales, si se toma en cuenta que por efecto de la Ley de Transferencias Presupuestarias vieron incrementados sus ingresos totales entre 2004 y 2006, con un crecimiento acumulado del 87.0% respecto a 2003 (INIFOM, Op. Cit: 16).

El segundo momento que arrancó con la asunción de un nuevo gobierno nacional en 2007, implicó el replanteamiento del autogobierno municipal dentro del “Modelo del Desarrollo del Poder Ciudadano”⁹⁵, según el cual la población y no las municipalidades serían los verdaderos gobernantes, en lo que se denominó como un régimen de democracia directa.

Desde esta perspectiva la capacidad de tomar decisiones propias se vio restringida en al menos los 87 municipios donde gobernaba el FSLN, cuyos gobiernos pasaron a formar parte de la cadena de mando del Gobierno Central en la cual los secretarios políticos municipales del FSLN eran la figura principal por encima de los alcaldes y los dirigentes de los Consejos del Poder Ciudadanos por debajo.

⁹⁵ “El 10 de enero de 2007 no sólo se cambió de gobierno, sino se inició también un cambio de valores, actitudes, prioridades, estilo de gobernar y políticas, así como de relaciones de poder. En la práctica se está construyendo un nuevo modelo de desarrollo y una nueva estructura de poder.

Después de 16 años de aplicación del Modelo Neoliberal, el Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional comenzó a construir desde el primer día en el gobierno el Modelo de Desarrollo del Poder Ciudadano, un modelo integral y humanista para superar la pobreza en el segundo país más pobre de América Latina. El punto de salida y llegada de este modelo es el ser humano nicaragüense en las condiciones históricas, culturales, sociales y políticas nacionales y regionales”. Plan Nacional de Desarrollo Humano, párrafos 37 y 38, versión de octubre 2008.

Relación con otros niveles de gobierno

Lógicamente, el cambio de gobierno nacional también afectó las relaciones entre los niveles de gobierno. De las relaciones reivindicativas y de negociaciones para adaptar los planes locales al Plan Nacional de Desarrollo bajo el gobierno de Bolaños, se pasó a relaciones jerárquicas bajo el gobierno de Ortega. Este nuevo formato causó conflictos con algunos alcaldes del propio FSLN, como en el caso de Managua, que apoyados en su propia legitimidad defendían su autonomía.

La clave una vez más estaba en el alineamiento político entre las municipalidades y el Jefe de Estado. Si con Bolaños las municipalidades se relacionaban con un aliado del Partido Liberal a quien no debían ningún tipo de lealtad política, con Ortega los gobiernos locales tenían en frente al líder del FSLN que controlaba importantes cuotas de poder no sólo en la Asamblea Nacional sino además en los otros poderes del Estado.

Estos cambios repercutieron directamente en la delimitación de las competencias que entre ambos niveles de gobierno se venía discutiendo en el gobierno de Bolaños. De entrada, la administración Ortega congeló la política y la estrategia de descentralización que habían sido aprobadas, disolvió la Oficina de Administración Pública y devolvió a INIFOM la dirección de lo que sería la nueva política.

Pero esta congelación de lo heredado en el tema de la descentralización, no afectó las transferencias presupuestarias hacia los municipios que mantuvieron su ritmo incremental del 0.5% anual.

Los nuevos interlocutores de las municipalidades en el gobierno pasaron a ser INIFOM y FISE; el primero a cargo de los temas técnicos y políticos, y el segundo a cargo de las inversiones sociales condicionadas por razones políticas.

En lo que respecta al papel de las asociaciones de municipios, las departamentales que tenían una composición plural mantuvieron sus actividades pero con menos beligerancia. La asociación nacional (AMUNIC) bajó notablemente su perfil por la sumisión al Gobierno Central. Una muestra de ello fue la destitución de su Directora Ejecutiva por presiones de los presidentes de INIFOM y FISE, las dos instituciones del Ejecutivo más relacionadas con los municipios.

El ofrecimiento de espacios de participación ciudadana

Si un contraste relacionado con la autonomía política se observó entre 2004 y 2008, esto ocurrió en el campo de las oportunidades para participar que podían ofrecer los gobiernos municipales.

De un lado fue la época en que los mecanismos de participación establecidos en la Ley de Participación Ciudadana conocieron su punto más alto con la puesta en práctica del Sistema Nacional de Participación Ciudadana y Concertación. Del otro lado, el gobierno de Ortega, nada más jurar su cargo, decretó una nueva modalidad de participación para todos los niveles: nacional, regional, departamental, municipal y comunitario. Pero esta nueva modalidad no se agregó a las ya existentes sino que aspiraba a sustituirlas.

Llama la atención que ninguna de ambas modalidades haya recurrido a la Política Nacional de Participación Ciudadana para justificar sus propuestas, ni para ponerlas en práctica. Simplemente ambos gobiernos partieron de cero.

El Sistema Nacional de Participación Ciudadana y Concertación estaba compuesto por tres niveles territoriales y cuatro ejes de gobernabilidad. Los territoriales correspondían a la división político-administrativa del país (nacional, departamental y municipal), y los ejes se referían a los ámbitos que intervenían en la ejecución de las políticas de gobierno, a saber: el político-administrativo, el técnico-ejecutivo, el de concertación y participación y el de coordinación con la cooperación internacional (Gobierno de Nicaragua, 2004: 72).

Aunque la Ley 475 no creaba vínculos entre los tres niveles de participación ciudadana, sino que los definía de forma separada sin establecer jerarquías ni relaciones funcionales entre sí, el Sistema Nacional de Participación Ciudadana y Concertación trató de articularlos.

En el nivel municipal el Sistema asignaba un papel clave a los Comités de Desarrollo Municipal (CDM) y sus comisiones en la discusión de los planes y proyectos que las autoridades sometían a los sectores representados. Según el “Diagnóstico nacional sobre el estado de organización de los CDM”, el 85.3% de la población consultada en 100 municipios manifestó que los CDM estaban organizados en sus localidades, un porcentaje similar valoraba que “funcionan mejor que hace dos años” (en referencia al 2003, cuando

se aprobó la Ley 475), y porcentajes siempre por encima del 80.0% afirmaban que los CDM eran una buena instancia para priorizar los proyectos, acogían mayor presencia de líderes comunitarios e intervenían más en la aprobación de los Planes de Desarrollo Municipales (RNDDL, 2006).

Comparado con el período anterior, cuando eran una referencia para tan sólo para el 22.0% de la población, los CDM se encontraban organizados en casi la totalidad de municipios del país, y las valoraciones positivas sobre su utilidad habían crecido aproximadamente un 60.0% (Ídem).

Un rasgo importante de estos espacios participativos era que los resultados de sus deliberaciones no “ascendían” hacia ninguna instancia superior de la administración pública, sino que salían hacia la municipalidad. Es decir, eran salidas horizontales y no verticales.

Por su parte los Consejos del Poder Ciudadano (CPC) igualmente eran parte de un sistema nacional de cuatro niveles, que a partir del municipal estaban integrados por delegados del nivel inferior, en el formato piramidal característico de las organizaciones jerárquicas.

En el nivel municipal los CPC se organizaban de forma mixta, con autoridades locales, delegados de CPC comunitarios y con delegados de los ministerios. Sin embargo, al menos en tres rasgos se diferenciaban de los CDM: la interacción más importante no era con los alcaldes sino con los delegados de los ministerios, la participación del secretario político del FSLN y el carácter excluyente de otras organizaciones comunitarias o sociales. Esto hizo ver a los CPC como organizaciones satélites del FSLN para construir una nueva hegemonía política.

A partir de este período coexistieron dos modalidades de participación en los municipios: la promovida por los gobiernos municipales no sandinistas, al amparo de la autonomía municipal y de la Ley de Participación Ciudadana; y la impulsada por el Gobierno Central en nombre de la alianza entre los tres niveles de la administración pública, también acogida a la Ley de Participación Ciudadana, que declaró su reconocimiento a todas las formas participativas posibles.

En resumen, se podría decir que el período 2004-2008 fue el período más claro de contrastes entre dos entornos de la autonomía política: uno creado por un Gobierno Central que buscaba la alianza con los gobiernos municipales para compensar su minoría en la Asamblea Nacional. Otro implantado por el nuevo Gobierno Central, y que por gozar de amplios respaldos en los demás Poderes pretendía refundar el Estado, con menos peso de los municipios.

Ante estos escenarios la autonomía política no se comportó de la misma manera condicionada por un factor que ha surgido en el transcurso de este análisis de los períodos: el alineamiento de los gobiernos municipales con el Gobierno Central. Este factor sólo fue visible cuando a la cabeza del Estado no estuvo el líder político del partido que gobernaba en los municipios. Si ante Bolaños la actitud de los alcaldes fue de reivindicación y de negaciones, ante Ortega fue de disciplina y acatamiento en los gobiernos del FSLN –salvo algunas excepciones-, que eran la mayoría de los municipios del país.

Pese a estos matices, a la altura de 2008 era innegable que el municipio se había convertido en una parte no despreciable del poder político nacional, y que en consecuencia la disputa por el gobierno local se había incorporado a las estrategias de los grandes partidos nacionales, como quedó demostrado en las elecciones de 2008.

5. Período 2009-2012

El ejercicio de los gobiernos de este período estuvo marcado por las irregularidades ocurridas en las elecciones de 2008. Aunque en elecciones anteriores había habido señalamientos de anomalías en el escrutinio de los votos en algunos municipios, en esta ocasión hubo denuncias documentadas de que se había alterado la voluntad de los electores.

A pesar de los recursos de revisión ante las autoridades electorales y de las protestas -en unos casos con violencia- en algunos municipios, las alteraciones de los resultados no cambiaron. Esto dio lugar a percepciones dentro de la población de que algunas autoridades no eran legítimas.

En paralelo, el Gobierno Central continuó impulsando una nueva reforma de la administración pública con la lógica de construir un nuevo poder hegemónico, bajo el

modelo “Cristiano, Socialista y Solidario”⁹⁶, a raíz de la reelección de Daniel Ortega en 2011. Para ello antes había conseguido que se declarase “inconstitucional” el artículo de la Constitución que prohibía la reelección en períodos consecutivos al Presidente y a los alcaldes.

Legitimidad política de las autoridades

Los cuestionamientos a la autoridad electoral ya habían empezado en las elecciones presidenciales de 2006, cuando el Consejo Supremo Electoral sólo ofreció el 92.0% de los resultados provisionales, dejando el restante 8.0% sin publicarse.

A partir de 2008 las críticas de los partidos de oposición y de organizaciones civiles especializadas en el tema, fueron generalizadas. Las cifras oficiales relacionadas con las elecciones empezaron a ser causa de polémicas, desde el número de personas inscritas en el padrón electoral –es decir, el universo de electores- hasta los resultados de las elecciones –o sea, la voluntad de los electores-.

Los cuestionamientos incluían la participación electoral. Según los datos del IPADE que han venido siendo citados en este capítulo, en 2008 la participación fue del 56.3% (Ídem), prácticamente un 6.0% mayor que en 2004. Pero este incremento de la participación electoral no contribuyó a dar más legitimidad a las nuevas autoridades porque hubo acusaciones de fraude en el 32.0% de los municipios del país, soportadas en las actas de los fiscales de los partidos perjudicados (IPADE, 2009: 110).

Basadas en su trabajo de observación electoral, dos organizaciones de la sociedad civil⁹⁷ presentaron informes que arrojar distintos tipos de anomalías antes, durante y después de las elecciones. Según el balance de ambas organizaciones, se cometieron, entre otras, las siguientes irregularidades:

- Inhabilitación de partidos políticos antes de las elecciones por cálculos políticos.
- Prohibición de la observación a las organizaciones nacionales

⁹⁶ Según el PNDH de 2012, “se basa en valores cristianos, ideales socialistas y prácticas solidarias que guían la construcción de círculos virtuosos de desarrollo humano con la recuperación de valores, la restitución de derechos y el fortalecimiento de capacidades”. Tomado de <http://200.85.166.237//documentos/pndhActualizado/capitulo1.pdf>, visitado el 7/2/2015.

⁹⁷ Se refiere al Instituto para el Desarrollo de la Democracia (IPADE) y Ética y Transparencia (EyT), ambas con amplia experiencias en observación de elecciones en Nicaragua y Centroamérica.

- Expulsión de los fiscales de partidos de oposición al momento del escrutinio.
- Cierre anticipado de los centros de votación
- Anulación masiva de votos por impugnaciones no fundamentadas y alteración de los de las actas de escrutinio. En 12 municipios⁹⁸ en los que hubo cambio de ganador después de los resultados provisionales, se anularon 12,191 votos al Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y 2,130 al FSLN, en las delegaciones municipales de la autoridad electoral y no en los centros de votación, como manda la Ley Electoral.
- Publicación incompleta de los resultados por parte de la autoridad electoral. En el caso de Managua sólo se publicó el 70.0% de los datos (IPADE, 2009:52) y se dejaron de transmitir los resultados por centros de votación de todo el país.

Finalmente en el curso de una semana, los resultados experimentaron un cambio brusco. El FSLN que inicialmente ganaba en 93 municipios, pasó a hacerlo en 106 (109 después de las elecciones municipales en las regiones autónomas del Caribe); el PLC pasó de 47 a 36 municipios; y otro partido liberal de 3 a 4 municipios. En otras palabras, el recuento final favoreció al FSLN con 13 alcaldías más, quitó 11 al PLC y aumentó una a otro partido liberal (IPADE, ídem).

Con semejante panorama, más otras irregularidades que fueron siendo conocidas en los municipios, no fue extraño que la legitimidad de las autoridades de estos municipios quedara en cuestión. Un estudio de 2010 sobre la legitimidad de los gobiernos electos en 2008, arrojó que la opinión de la población estaba dividida prácticamente en partes iguales: 43.8% que opinaba que hubo fraude en sus municipios y 44.5% que no. Los simpatizantes del FSLN eran mayoría entre quienes negaban el fraude (Prado, 2010: 64).

El problema es que esta legitimidad cuestionada afectaba al 26.0% de los municipios del país, en los que se concentraba aproximadamente un poco menos de la mitad de la población electoral, según cifras de los oficiales del Consejo Supremo Electoral de 2010 (IPADE, ídem). Lo que significa que para casi la mitad de la población, año y medio

⁹⁸ Todas las cifras a continuación fueron son tomadas de “Elecciones municipales 2008/2009” de IPADE, un informe exhaustivo de las elecciones de 2008 que contiene las copias de los informes oficiales del CSE, los cambios posteriores y de las actas de escrutinio por centros de votación con los resultados que fueron posteriormente en las instancias municipales.

después de las elecciones, las autoridades no habían sido electas respetando la voluntad popular. Es decir que por primera vez en 18 años había municipios gobernados por autoridades de origen espurio.

El hecho que el FSLN gobernara en el 70.0% de los municipios del país, llevó a que se estableciera una relación jerárquica de hecho de este partido sobre las municipalidades, incluso en sustitución o imbricada con las relaciones con el Gobierno Central. Esta situación remitió a los años 80, cuando los secretarios políticos zonales del FSLN tenían preeminencia sobre las alcaldías. La diferencia es que entonces no eran gobernantes electos.

Esta relación de subordinación se reflejaba en las percepciones de la población respecto a quién rendían cuenta los alcaldes del FSLN sobre la ejecución de los presupuestos. Según el estudio sobre legitimidad antes citado, el 54.0% la población encuestada opinaba que a las sesiones de rendición de cuentas sólo se invitaba a personas afines a las alcaldías, a los CPC y dirigentes locales del FSLN (Prado, Op. Cit: 33). Esto era consistente con lo que opinaba un dirigente de la oposición en municipios gobernado por el FSLN, de que los concejos municipales eran irrelevantes para la toma de decisiones porque estas se tomaban fuera de las municipalidades entre los secretarios políticos, el alcalde y el coordinador municipal del Poder Ciudadano (Prado, ídem).

Relacionado con este predominio del partido sobre el gobierno, el período conoció la destitución de alcaldes por razones políticas, y el transfuguismo de alcaldes y concejales liberales en favor del FSLN. Entre 2009 y 2012 cesaron sus funciones 16 alcaldes bajo dos figuras: destituciones (9) y renunciaciones (7); dos de ellos eran alcaldes de cabeceras departamentales. Aunque la causa generalmente aducida en 10 de los casos fuera la mala gestión y actos de corrupción, a ninguno se le llevó a juicio por responsabilidad penal ni administrativa. Antes bien, uno fue trasladado a un puesto en el FISE pese a las acusaciones de corrupción en su contra⁹⁹.

El transfuguismo respondía a una estrategia del Gobierno Central por medio del FISE para llevar a alcaldes y concejales liberales a las filas del FSLN, o al menos para aplicar en sus

⁹⁹ Datos y análisis basados en el artículo de Renée Lucia Salmerón Silva: ¿Todos los alcaldes rinden cuentas? Ejecución presupuestaria de la inversión pública en los municipios de Nicaragua, 2009-2012, en www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/11/papers/959.pdf, visitado el 12/1/15..

territorios programas nacionales que por la autonomía municipal no estaban obligados en los municipios no gobernados por el FSLN. Hasta octubre de 2011, 13 alcaldes, 4 vice alcaldes y 83 concejales, se habían pasado a la “Alianza Unida Nicaragua Triunfa” que dirigía el FSLN, según datos ofrecidos por el Presidente del FISE que a la vez coordinaba la Comisión de Asuntos Municipales del FSLN¹⁰⁰.

Como se puede observar, en este período los cuestionamientos sobre el origen de las autoridades tuvieron serias repercusiones sobre la legitimidad de las autoridades, a pesar de que la participación electoral de la población se incrementó. Entre los efectos más claros de las irregularidades en las elecciones de 2008, destacan el cambio de la responsabilidad horizontal o *accountability* de los alcaldes ante los concejos municipales para hacerlo ante el FSLN, y la inestabilidad de los electos por motivos de control político.

El autogobierno

Como se vio en la sección anterior, los concejos municipales, órganos representativos y depositarios de la autonomía política, perdieron su capacidad de tomar decisiones. Aunque aprobaran ordenanzas, presupuestos y planes locales, en los municipios gobernados por el FSLN estas decisiones las tomaban los secretarios políticos fuera de los plenos municipales. De hecho, la negativa de algunos de los alcaldes del período a someterse a la autoridad del secretario político, provocó el cese de al menos 5 de los 16 alcaldes que dejaron el cargo (Salmerón Silva, Ídem).

Donde no gobernaba el FSLN sus concejales se encargaron de trabar la gestión del alcalde para provocar su destitución, como en el caso del municipio de Boaco¹⁰¹; y en otros municipios, producto del transfuguismo antes señalado, las mayorías en el pleno cambiaban de signo para forzar la aplicación de las políticas orientadas desde el Gobierno Central.

En cuanto a las decisiones internas en las municipalidades, el despido de empleados de las alcaldías donde hubo cambio de gobierno se recrudeció a partir de 2008, al punto de que según los cifras del sindicato Federación Democrática de Trabajadores del Sector Público (FEDETRASEP), a 2010 habían sido despedidos 3,735 trabajadores, que se sumaban a los

¹⁰⁰ <http://www.bolsadenoticias.com.ni/2011/octubre/20/politica.html>.

¹⁰¹ <http://www.confidencial.com.ni/articulo/1020/boaco-resiste-golpe-fsln>

14,785 despedidos del sector público nacional¹⁰². Ello equivalía al 35.2% de los empleados que había en las alcaldías en 2007¹⁰³.

Con esto se restauró la práctica de *spoils system* que la Ley de Carrera Administrativa Municipal quería evitar para crear un servicio civil profesional que estuviera exento del vaivén de la política. En cambio, volvió a generalizarse el reclutamiento de los funcionarios con criterios partidistas. Ello incluía también a las alcaldías liberales, aunque con más discreción, bajo el membrete de selección por capacidades técnicas.

Vale destacar que a 2008 los concejos municipales de todo el país habían certificado la aplicación de las Normas Técnicas de Control Interno en el 98%¹⁰⁴ de las alcaldías del país, emitidas por la Contraloría General de la República (CGR) en 2005, para todo el sector público. Estas normas perseguían la creación y el ordenamiento de “los procedimientos y reglamentos específicos para el funcionamiento de los sistemas de administración y de la Unidad de Auditoría Interna” en las alcaldías del país.

De modo que los cambios de personal impactaron en la organización y el funcionamiento de los sistemas administrativos, y por ende de gobierno, de las municipalidades del país.

Relaciones con otros niveles de gobierno

¿En las condiciones antes descritas, cómo hicieron valer su autonomía política las municipales en las relaciones con los otros niveles de gobierno, principalmente con el Central?

Como casi todo en este período, las relaciones con el Gobierno Central estuvieron condicionadas por la correlación política en los gobiernos municipales. Es decir, que las municipalidades se comportaron de manera diferente en las relaciones con el Gobierno Central según su signo político.

¹⁰² Vid. <http://www.confidencial.com.ni/articulo/2527/miles-de-empleados-publicos-despedidos-violando-la-ley>, visitado el 16/1/15.

¹⁰³ Cfr. INIFOM-AMUNIC-COSUDE-GTZ (2007). SIRDEM 2007

¹⁰⁴ Cfr. Memoria del Proyecto: Implementación de las Normas Técnicas de Control Interno en los Municipios de Nicaragua 2006-2007, en http://www.programas-gtz.org.ni/files/pub/1254245240_NTCl.pdf, visitado el 16/1/15

En las 44 alcaldías gobernadas por partidos distintos del FSLN, las relaciones corrían a través de INIFOM para temas técnicos y políticos; con el FISE para proyectos de inversión social y también, como se vio, de captación política; y con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para tratar las transferencias presupuestarias.

En paralelo, los programas más emblemáticos del Gobierno Central, Hambre Cero, Usura y Alimentos para el Pueblo, eran canalizados a través de los Concejos del Poder Ciudadano (CPC), sin pasar por las municipalidades.

En las 109 alcaldías gobernadas por el FSLN, la relación era más compleja porque en los municipios actuaba una densa red de organizaciones públicas, partidistas y sociales que se entrecruzaban. Estos organismos eran:

- El Gabinete Municipal de Gobierno, compuesto por los delegados de los ministerios presentes en el municipio, coordinado por el delegado municipal del Poder Ciudadano. Dentro de este organismo se insertaba el alcalde del municipio.
- El consejo municipal sandinista, dirigido por el secretario político municipal. En este consejo participaba el alcalde en su calidad de miembro del FSLN, cuando no coincidiera con el cargo de secretario político.
- El Gabinete municipal del Poder Ciudadano (GPC), compuesto por los delegados de los GPC de distritos urbanos y rurales.

Por lo general, los miembros de uno eran a la vez miembros de los demás organismos, lo que hacía más intrincado el tejido con el cual tenían que relacionarse los alcaldes, que si por un lado tenían que acatar las orientaciones que llegaban del Gobierno Central a través de los delegados del Poder Ciudadano, por el otro tenían que acatar las que recibían por la vía del partido y de los GPC.

En este escenario las relaciones para delimitar competencias dentro de un enfoque de descentralización territorial habían perdido sentido, y la autonomía política, junto con la autoridad de la municipalidad entera, habían quedado subsumidas en los otros órganos de autoridades delegadas o nombradas por el Gobierno Central, o sus delegados departamentales, y por la vía del partido.

Huelga decir que en estas condiciones el carácter electivo de las autoridades municipales se había perdido, puesto que al igual que en los años 80 los alcaldes perdieron su naturaleza representativa y la capacidad de decidir para responder a los problemas de la comunidad.

El ofrecimiento de espacios de participación ciudadana

La dualidad de oportunidades que se había abierto en el período anterior tras el cambio de gobierno nacional se inclinó notablemente hacia los CPC con la ampliación del número de municipios gobernados por el FSLN. Antes de las elecciones, el Presidente Ortega les había hecho prometer que, de ganar, aprobarían ordenanzas para implantar los Concejos del Poder Ciudadano como oferta única de participación ciudadana.

En consecuencia, la modalidad de los Comités de Desarrollo Municipal que estaba respaldada por las leyes aprobadas entre 2000 y 2004, quedó reducida a los 44 municipios gobernados por otros partidos, que además estaban entre los menos poblados. Pero tampoco esta condición aseguraba la instalación del CDM, vista la escasa tradición participativa de los partidos liberales.

Respecto al período anterior, ambas ofertas participativas no experimentaron grandes cambios, aunque se observaron variaciones en el comportamiento de todo lo que estuviera relacionado con el Gobierno Central. Si hacia los CPC, los delegados de los ministerios se mostraron favorables a potenciar las gestiones que realizaban a través ellos, hacia los CDM su actitud fue retirarse completamente de los mismos.

Esto no era decisión menor si se toma en cuenta que las instituciones del Gobierno Central estaban representadas en prácticamente todos los CDM. De acuerdo a los datos del Diagnóstico nacional de los CDM arriba mencionado, después de los alcaldes, vice alcaldes y concejales que participaban en la totalidad, le seguían los delegados del Ministerio de Educación, el de Salud y la Policía, por encima del 90.0% de los CDM (RNNDL, 2006: 15).

Por ello la retirada de las delegaciones de los ministerios dejó un gran vacío en los CDM, en vista de que originalmente habían sido pensados para discutir la inversión de los entes nacionales y su adecuación en los planes locales. En su defecto, pasaron a ocuparse de los

planes y los presupuestos de las municipalidades correspondiente, no sin ciertas polémicas por la tendencia de los ediles liberales a poblar los CDM con simpatizantes políticos.

En cambio, por el peso de las inversiones nacionales en los municipios, al trasladarse los delegados ministeriales a los Gabinetes Municipales de los CPC, automáticamente vieron fortalecida su imagen por su capacidad “de hacer”, de dar respuestas a las necesidades de la población. Con esta operación se abonaba la legitimidad de desempeño que por la forma en que fueron implantados no tenían (Brugué y Gallego, 2001).

Esto se reflejaba en las percepciones de la población consultada en 27 municipios con gobiernos cuestionados y no cuestionados. Para el 76.3% de los consultados las autoridades daban entre mucho y algo de importancia a los CPC, frente al 35.0% que opinaba lo mismo de los CDM (Prado, 2010: 53). Esto quiere decir que en tan solo tres años, los CPC habían desplazado a los CDM como espacios de interlocución con las autoridades, a pesar de que a inicios de 2006 fuesen el principal mecanismo de participación en 85.3% de los municipios del país (RNDDL, Op. Cit: 11).

Semejante cambio en los mecanismos y modalidades de participación no podía estar asociada, sino, al cambio político en el gobierno nacional en 2006 y en el nivel local en 2007. Las elecciones municipales contribuyeron a abatir los obstáculos que la autonomía municipal, y la política en particular, interponía al Gobierno central y al FSLN para implantar su nueva modalidad de participación ciudadana.

Un balance necesario del capítulo

A manera de cierre de este capítulo hay que subrayar que entre 1990 y 2012 la autonomía municipal conoció sus picos más altos pero también inició la travesía por un nuevo valle, quizás más desafiante que los anteriores a 1987 por una razón evidente: esta vez venía de niveles jamás alcanzados antes de esa fecha, especialmente la autonomía política, que no apareció hasta 1995 con nombre propio.

Teniendo a la vista lo anterior, los avances y retrocesos de la autonomía son claros:

La **legitimidad política de las autoridades** mostró los progresos más importantes con la recuperación de las elecciones municipales competitivas. En un primer momento para elegir de manera indirecta al alcalde y vice alcalde y luego para hacerlo de forma directa.

Además, se pasó de elecciones conjuntas con las nacionales y al parlamento centroamericano, a celebrarlas por separado, reforzando así la legitimidad y el vínculo entre identidad local y autoridades.

Sin embargo, aunque se pensaba que las elecciones locales estaban consolidadas en la base de la democracia local, las irregularidades ocurridas en los comicios de 2008 mancharon la legitimidad de los electos respecto al menos la mitad de los electores. Las sombras sobre el origen de estas autoridades se extendieron sobre otros aspectos de la autonomía política.

En lo que se refiere al ejercicio del **autogobierno**, las autoridades pasaron de la inestabilidad de los concejos municipales de los primeros años, a ganar experiencia y capacidad para cumplir con funciones regulatorias dentro y fuera de las municipalidades. También para tomar decisiones propias en la gestión del desarrollo del municipio en respuesta a las demandas de la población, como se demostró en la generalización de los planes estratégicos de desarrollo contruidos de forma participativa.

En este aspecto la tendencia tampoco fue lineal tras las elecciones de 2008. La influencia adquirida por los secretarios políticos del FSLN, en especial donde gobernaba este partido, y las estructuras municipales del Poder Ciudadano que subsumieron a los alcaldes, debilitaron la capacidad para decidir de las alcaldías. A ello hay que agregar la labor de erosión de los gobiernos no sandinistas practicada abiertamente desde el Gobierno Central.

Estos vaivenes también provocaron que **las relaciones con los otros niveles de gobierno** cambiaran de tono. En estos 22 años las relaciones entre los niveles central y municipal experimentaron la confrontación política abierta con el gobierno Chamorro, la crisis y la distensión con el gobierno Alemán, la reivindicación y la colaboración bajo Bolaños, y la sumisión de la mayoría de municipalidades ante el gobierno Ortega.

Una muestra de ello puede encontrarse en el asociacionismo municipal que pasó del florecimiento al ocaso, como se puede notar en el gremio que agrupa a todos los alcaldes del país. La beligerancia que AMUNIC alcanzó entre 1996 y 2008 fue clave para la aprobación de las leyes que llevaron al municipio a su punto más alto. Sin embargo, a medida que la correlación política en su seno se alineó con el gobierno de Ortega, esta asociación se apaciguó y la mayoría de las asociaciones departamentales cayeron en la

inactividad. Es importante destacar que en ninguna de las destituciones de alcaldes y concejales a partir de 2008 AMUNIC intervino en defensa de sus agremiados.

En lo que refiere a la prerrogativa política de **ofrecer espacios participativos** a la población, las autoridades locales vieron ampliada sus capacidades pero no su diversificación. En cuanto a su ampliación, a los espacios habituales de interacción con la población como los cabildos y las sesiones del Concejo Municipal, se sumaron más tarde el Comité de Desarrollo Municipal, los comités de desarrollo comunitario y las reuniones con pobladores por barrios y comunidades rurales. Sin entrar a calificar su efectividad, todos estos espacios se caracterizaban por la pluralidad de sus participantes.

La creación de los Consejos del Poder Ciudadano mediante un decreto presidencial se sumó a esta lógica de la ampliación, pero no a la diversificación de los espacios porque fueron instaurados con la lógica de ofrecer una sola posibilidad de organización a la población para su participación.

Esto vino a restar la libertad que las autoridades tenían para ofrecer otras oportunidades a la población. Pero además, al insertar esta modalidad dentro de una estructura jerárquica, confiscó la posibilidad de que la población y sus autoridades decidieran localmente las respuestas a los problemas, porque antes tuvieron que ser sometidas a estructuras con autoridades no electas o a niveles superiores de decisión.

Si esto fue lo que ocurrió en la parte institucional de los espacios de participación, hay que ver qué repercusiones tuvo este comportamiento de la autonomía política en la participación de la población.

Capítulo 7. La participación ciudadana en el ámbito municipal en los períodos de gobierno de 1990 a 2012

Siguiendo el objetivo específico No. 7, en este capítulo se examinará el comportamiento histórico de la participación ciudadana en Nicaragua post revolucionaria a partir de 1990, según la interrelación con las autoridades para intervenir en las decisiones públicas, las formas indirectas de incidencia política, y la autonomía de los ejercicios participativos.

El capítulo consta de tres partes. En la primera se hará un breve análisis de la participación en los espacios nacionales con fines comparativos con los espacios locales; la segunda reconstruirá el comportamiento de la participación ciudadana en los municipios en cada uno de los períodos de gobierno entre 1990 y 2012; y la tercera presentará un balance que ayude a reagrupar los resultados arrojados por cada período.

Después de recorrer los distintos momentos que ha atravesado la autonomía política municipal frente a los cambios políticos nacionales, se reconstruirá en paralelo el comportamiento observado por los ejercicios participativos. De manera que si el anterior trató de los entornos institucionales que facultan a las autoridades para tomar decisiones, en este capítulo se tratará las respuestas dadas por la población a las oportunidades brindadas.

Como ya fue expuesto en el marco conceptual, por participación ciudadana en este capítulo se entenderá la intervención compleja de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones del gobierno municipal, que incluye tanto la elección como la interacción directa e indirecta con las autoridades para mejorar las condiciones de vida de la localidad.

Desde este enfoque, la participación ciudadana en Nicaragua tiene su origen en el nivel municipal, aunque es innegable que el patrón de una ciudadanía comprometida con los asuntos públicos venía de la época revolucionaria en los años 80. Sin embargo cabe hacer una diferenciación.

Durante la revolución se apeló a la participación entendida como movilización, por lo general dirigida a la realización de grandes tareas nacionales, como la defensa, la

producción, la alfabetización y la salud comunitaria. Por ello es indiscutible que la movilización dejara un poso importante en la corresponsabilidad ciudadana.

Fieles a esta nueva tradición en la cultura política nicaragüense, los legisladores introdujeron el espíritu participativo en la Constitución de 1987 y por supuesto que en la Ley de Municipios de 1988. Pero los trastornos de la política nacional que se vivieron tras los resultados de las elecciones de 1990, ya abordados en capítulos anteriores, hicieron que en el nivel municipal las aguas se calmaran más temprano y que los gobiernos pusieran en marcha sus ejercicios a pesar de las turbulencias en el nivel nacional.

En congruencia con lo anterior, un estudio sobre la cultura política nicaragüense recogía valoraciones diferenciadas de la población sobre ambos niveles de gobierno frente a los problemas locales. Para el 48.0% de los interrogados las alcaldías respondían mejor a las demandas comunitarias que el Gobierno Central y la Asamblea Nacional, que merecían el crédito del 6.0% y el 3.0%, respectivamente.¹⁰⁵

Además, señalaba que aproximadamente el 76.0% estaba entre algo y muy de acuerdo con que no valía pena participar en política, y que 8 de cada 10 personas desconfiaba de los partidos políticos (ídem).

En cambio el municipio siguió ganando confianza en los primeros años de su gestión autónoma. En la medición de apoyo al sistema político realizada por LAPOP¹⁰⁶ 1998, analizando la serie histórica a partir de 1991, las municipalidades figuraban como la tercera institución que más apoyo recibía de parte de la población.

Como se puede ver, la inestabilidad que caracterizó el gobierno de la transición a la democracia había erosionado las bases para desarrollar la participación en las decisiones nacionales, al mismo tiempo que en el nivel municipal se iban consolidando procesos de diálogo con la sociedad, que tampoco estuvieron exentos de crisis por las pugnas dentro de

¹⁰⁵ IEN (1995). La gobernabilidad y el entendimiento nacional en Nicaragua, cit., por Ortega, M., en Córdova y Maihold, (eds.) 1995.

¹⁰⁶ En lo sucesivo, para referirse a los estudios sobre la cultura política en Nicaragua, coordinados por Mitchell Seligson dentro del proyecto Latin America Public Opinion (LAPOP) del Barómetro de Las Américas, por razones de agilidad de la lectura será citado como LAPOP seguido del año de emisión del informe.

los concejos municipales reseñadas en el capítulo anterior. Esto produjo dos escenarios claramente diferenciados para la participación ciudadana: el nacional y el municipal.

La participación en espacios nacionales

Los niveles nacionales no se abrieron tan temprano a la participación ciudadana por estar marcados por particularidades estructurales y coyunturales. En primer lugar por la fuerte tradición centralista de los estados unitarios, de la que no escapó el nuevo gobierno. A pesar del cambio de régimen en 1990, tanto dentro como fuera del Estado sobrevivía una cultura arraigada en gobernar desde un centro único de poder, con estricto control de los instrumentos de decisión (García Guitián, 2003).

Desde esta óptica, gobernar desde el vértice nacional equivalía a tener el “poder para ejercer el poder”, en la lógica del tipo ideal de la Democracia Autoritaria¹⁰⁷ propuesto por Barber (2004: 210-233). En cambio, hacerlo desde los escalones inferiores de gobierno, los gobiernos municipales, equivalía a ejercer un poder subsidiario en las piezas menores del poder de mando.

De ello resultó la reimplantación de una cultura organizacional jerárquica en la que para los altos cargos resultaba natural “mandar”, porque junto con el nombramiento habían recibido una cuota de poder que se esperaba (sus superiores y la población) fuese ejercida a plenitud. Este fue el primer rasgo que presentaron los espacios participativos nacionales: el freno cultural a la democratización.

La segunda particularidad se encontraba en lo que Brugué y Gallego, en cercanía con Barber, denominan el profesionalismo excluyente (2001: 48), la actitud de los funcionarios públicos, marcada a fuego con títulos académicos, de cerrar todo proceso participativo al personal que no fuera profesionalmente calificado, so pretexto de la eficiencia y de la optimización del tiempo. Con mayor razón si esta interlocución debía de producirse en los máximos órganos de decisión, el *locus* del poder, donde se concebían y se emitían las orientaciones más importantes del gobierno.

¹⁰⁷ Barber define este modelo como aquel que “resuelve el conflicto en ausencia de un presupuesto independiente, pasándolo a manos de una élite ejecutiva y representativa que emplea la autoridad (poder más sabiduría) en la búsqueda de los intereses agregados de su electorado” (Pág.: 210)

La tercera tenía que ver con las contradicciones que se presentan en el diseño de las organizaciones públicas en condiciones de gobierno multinivel, bajo un proceso incipiente de descentralización política. Por oposición a lo que ocurría con los gobiernos locales, más sometidos a certificar su legitimidad por el rendimiento de sus decisiones, los niveles nacionales requerían refrendar su legitimidad institucional ante una política convulsa, lejos de una población que, al no ver los efectos inmediatos de las decisiones que tomaban, tampoco podían tributar a la legitimidad por el rendimiento de las mismas. (Ibíd.: 50).

Esto hacía que los espacios nacionales por lo general respondieran más a una necesidad de las estructuras estatales por ganar legitimidad para sus medidas, que a las demandas ciudadanas por intervenir en las decisiones nacionales. Además, imprimía a los mecanismos nacionales un perfil predominantemente colaboracionista, más orientados a la consulta y a la contribución de los ciudadanos que a la deliberación, a la co-decisión y la fiscalización.

Grosso modo, este fue el contexto en el que se desarrollaron las experiencias nicaragüenses de participación ciudadana en el ámbito nacional: entre los siempre presentes condicionamientos socioculturales, las tensiones entre la eficiencia y la democracia, y el diseño de la organización pública. Hacia 2006 se contabilizaban más de 70 espacios nacionales de participación, adjuntos a Ministerios, a políticas y a programas del Gobierno Central¹⁰⁸.

¿Cómo fueron aprovechadas estas oportunidades en los municipios para participar en las distintas fases de las decisiones públicas, para desarrollar el tejido asociativo local y para apuntalar su autonomía? ¿Las respuestas pueden ser atribuibles a los niveles de autonomía que las municipalidades fueron ganando?

De manera similar al capítulo 6, los resultados serán presentados de acuerdo a los períodos de los gobiernos municipales para tratar de encontrar las posibles relaciones en el tiempo. Estos resultados se encuentran resumidos en la matriz del anexo No. 3.

¹⁰⁸ Cfr. Silva, Ada Esperanza (2006). Análisis jurídico legal de instancias formales de participación ciudadana, en <http://www.cisas.org.ni/files/CISAS%20Analisis%20de%20instancias%20formales.pdf>

Tabla 5. Matriz de salida de la participación ciudadana entre 1990 y 2012

	1990-1996	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012
Forma directas <ul style="list-style-type: none"> • Información • Consulta • (Co)decisión • Control 					
Formas indirectas <ul style="list-style-type: none"> • Expresión • Implicación 					
Autonomía de los ejercicios participativos <ul style="list-style-type: none"> • Relaciones de los participantes con los gobiernos y partidos. • Tipos de bienes y servicios en cuyas gestiones intervienen 					

1. Período 1990-1996

En este período los ejercicios participativos estaban inaugurando las nuevas condiciones creadas por el cambio de régimen político. De acuerdo a Manuel Ortega, en este orden también se vivió una transición de modalidades participativas respecto a la revolución sandinista. Si en aquella época los ciudadanos se asociaban en organizaciones respecto al partido (FSLN), a partir del 1990 tuvieron que aprender a hacerlo respecto a gobiernos municipales que también estaban en su fase de noviciado (Ortega, Op. Cit: 75).

Esta característica hizo que las primeras formas organizadas de participación y la propia reivindicación de participar, fuesen atribuidas a la estrategia de oposición del FSLN frente al gobierno nacional y a los gobiernos municipales no sandinistas. Esto fue hasta cierto punto un hándicap para que los procesos participativos se generalizaran en todo el país.

Formas directas

Impregnados por los objetivos iniciales de la descentralización, enfocados más en la disminución de costos en la administración pública que en profundizar la democracia (Cunill, 1991), las primeras experiencias de participación ciudadana apuntaban al levantamiento de la demanda y al involucramiento de las comunidades en la ejecución de

obras en los proyectos¹⁰⁹. Una perspectiva que Cunill no duda en calificar de participación autogestionaria porque no interviene en la redistribución del poder político (Pág. 104).

Estas tendencias eran congruentes con el marco de la autonomía municipal aún restringida a las dimensiones administrativas y financieras, y poco desarrollada en la esfera política, aunque ya se habían celebrado las primeras elecciones municipales en 1990.

Ello no quiere decir que en algunos municipios no tuviesen lugar en esta época experiencias innovadoras de participación ciudadana que incidieron en las decisiones públicas, como lo muestran los casos documentados por investigaciones realizadas en la primera parte de la década¹¹⁰.

En lo que a la fiscalización y el control se refiere, el nivel de desarrollo de las municipalidades y de las experiencias participativas, todavía no alcanzaban el grado de complejidad que supone este tipo de participación. Los incumplimientos en la celebración de las reuniones de los mecanismos de información y control¹¹¹, como los cabildos abiertos y las sesiones públicas de los concejos municipales, demuestran que las autoridades -por un lado- y la población -por el otro- tenían poco interés en la fiscalización de la gestión municipal.

¹⁰⁹ El Programa de Inversión en Infraestructura Social, fase IV, financiado por un préstamo del BID, era fiel a la concepción de la participación ciudadana en boga en este primer período. Para la entidad “cada vez hay más evidencias de que la participación de los beneficiarios en el proceso decisorio y en la gestión del proyecto no sólo contribuye en forma significativa a la viabilidad sostenida de las inversiones, sino que también mejora la satisfacción de dichos beneficiarios (el equilibrio entre lo que ellos perciben como sus necesidades y lo que efectivamente se les proporciona)”.

Además, en el siguiente párrafo esbozaba la situación en que se encontraba la organización comunitaria: “La eficacia de la participación comunitaria está íntimamente vinculada al grado de organización, capacitación y capacidad administrativa de la comunidad. No obstante, en la situación actual muchas comunidades aún requieren asistencia significativa para organizarse, adquirir aptitudes gerenciales y adoptar una actitud activa para participar en los proyectos a nivel local, Además, las estructuras representativas suelen no tener una base democrática”

Tomado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=460268>, el 10/1/2015

¹¹⁰ Entre estos trabajos es obligatorio mencionar los de Manuel Ortega, en particular “Centroamérica: Gobierno local y participación ciudadana en Nicaragua” en 1996, por su carácter precursor en los procesos participativos asociados al ámbito municipal.

¹¹¹ En el capítulo anterior ya fue tratada la tendencia decreciente a realizar los dos cabildos obligatorios al año, y de las sesiones de los concejos a puertas cerradas. Cfr. Diagnóstico básico de las municipalidades de Nicaragua.

Formas indirectas

Como fue adelantado, la emisión de opiniones que calificaran el desempeño de los primeros gobiernos municipales era poco frecuente, sobre todo porque el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil que promovían la participación ciudadana no estaba enfocado a dicho propósito, ni existían los medios para ello.

Lo más parecido a estas formas de participación fueron los estudios de opinión realizados por organizaciones civiles sobre la gobernabilidad del país. De acuerdo a uno de ellos, una leve mayoría de la población (39.0%) valoraba como “regular” los servicios prestados por las alcaldías, un porcentaje parecido (35.0%) los calificaba como “buenos” y las opiniones negativas (21.3%) eran minoritarias (Cit., por Ortega, 1995: 76).

Sobre otras formas de implicación de la población, el Reglamento de la Ley de Municipios de 1988 había creado las asambleas populares y los consejos populares municipales o comités ciudadanos. Si bien no constituían formas propias de organización porque se reunían a instancias de los alcaldes, estos mecanismos de participación fueron antecesores de las organizaciones comunitarias que se formaron años más tarde.

Los datos aportados por el Diagnóstico básico de 1994, arrojan que las asambleas de pobladores eran el mecanismo utilizado en el 85.0% de los municipios y que se habían organizado comités ciudadanos en el 69.0% (Pág. 30). Ambas cifras confirmaban que el municipio era el mejor espacio para el encuentro cara a cara con los gobernantes a pesar del incipiente grado de desarrollo de las municipalidades. De paso esto explicaba por qué la ciudadanía encuestada tenía más confianza en las autoridades locales que en las nacionales, aunque aquellas no tuviesen los recursos a la mano para responder a sus demandas.

En el terreno de la autoorganización propiamente dicho, se puede incluir en este período a los comités locales de Movimiento Comunal Nicaragüense (MCN). Sin embargo, debido a la polarización política que atravesaban todos los ámbitos del país, sus iniciativas se vieron seriamente limitadas a los municipios gobernados por el FSLN¹¹².

¹¹² El MCN era heredero de los Comités de Defensa Sandinista (CDS), la organización de la revolución para la organización vecinal, y sus dirigentes principales estaban asociados al FSLN.

Autonomía

Las condiciones de polarización y de crisis políticas que vivió Nicaragua entre 1990 y 1996 hacían sumamente difícil la participación autónoma de la población en las decisiones de las autoridades. En un país dividido entre sandinistas y antisandinistas, y con pugnas internas en cada bando, era además sospechoso proclamar la autonomía respecto a ambos polos.

Justamente debido a la ausencia de poderes hegemónicos (autoridades o partidos) que pudieran pautar o controlar el entramado complejo de organizaciones sociales que dejó el cambio de régimen, podría decirse que este período marcó el inicio de la emancipación de la sociedad civil.

Las organizaciones que empezaron a abrir la ventana de la autonomía respecto a los gobiernos y a los partidos fueron las ONG y algunos movimientos sociales como el de las mujeres. Pero fue en el terreno de las ONG donde se experimentó una eclosión. Entre 1990 y 1999 se inscribieron 2,086 organizaciones en el registro del Ministerio de Gobernación, la mayoría de ellas ONG. Una cifra que contrastaba con las 138 personalidades jurídicas otorgadas entre 1979 y 1989, y las 338 concedidas entre 1956 (fecha del primera personalidad jurídica otorgada a una organización de la sociedad civil) y 1979¹¹³.

Esto tuvo un impacto directo en el desarrollo de las organizaciones en los municipios, por el trabajo de capacitación y asesoría que llevaban a cabo las ONG con las poblaciones meta de sus proyectos. En estas tareas sustituyeron a los partidos y a las organizaciones de la denominada sociedad civil activista (Kaldor, 2009), en la medida que una buena parte de estas ONG también reivindicaban la profundización de la democracia mediante la participación ciudadana y la autonomía frente al Estado.

Así se empezaron a construir organizaciones locales con agendas propias y no derivadas de demandas nacionales, que apuntaban a ocupar las oportunidades o espacios que ofrecían los gobiernos municipales, y fueron dando una nueva semántica al hecho de organizarse¹¹⁴ por encima de los parámetros sandinistas-antisandinistas.

¹¹³ Cfr. ICD-ASDI/BID (2006) Mapeo y caracterización de las organizaciones de la sociedad civil en Nicaragua, en <http://www.lasociedadcivilnicaragua.org/>

¹¹⁴ En los primeros años de la transición la idea de “organizarse” está asociada glosario sandinista y como tal era rechazada por la población no sandinista.

El peso que tuvieron las ONG en este período también influyó en el tipo de bienes y servicios en cuya gestión se involucraron las organizaciones locales. El predominio fue de proyectos de desarrollo comunal por lo general focalizados en sectores de la población siguiendo criterios de necesidad. Cuando se trataba de proyectos auspiciados por instituciones nacionales como el FISE, eran de cobertura universal, como la reparación de escuelas, saneamiento y puestos de salud y la mejora de las condiciones de vialidad.

Según lo visto hasta aquí, en el primer periodo de la transición a la democracia las experiencias de participación ciudadana presentaban una fuerte orientación hacia el levantamiento de la demanda comunitaria y a la aportación de mano de obra en los proyectos locales. En estas condiciones iniciales el criterio de la necesidad parecía predominar sobre el derecho.

Otras formas de participación menos directas, como la emisión de opiniones evaluativas sobre los gobierno locales también se realizaban de forma primaria e indirecta a través de los informes que elaboraban las organizaciones de la sociedad civil. Entre estas organizaciones empezaron a destacar las ONG por sus aportes al desarrollo comunitario y a la construcción de ciudadanía mediante la capacitación en las leyes municipales y asesorías a los primeros embriones de asociaciones locales.

También es reseñable el aporte que las ONG hicieron a la autoorganización y la elaboración de agendas propias en los grupos locales, tomando distancia de los gobiernos y de los partidos. Esto también influyó en que las organizaciones locales hicieran una gestión más asistencialista que política en estos primeros tiempos.

2. Período 1997-2000

En su segundo período los gobiernos municipales siguieron siendo los mejor valorados por la población para responder a los problemas locales, aunque registrasen un importante descenso en la opinión pública del 57.0% al 49.0% entre 1997 y 1999, respectivamente (Seligson, 2000: 82). En esa misma medida seguía siendo mayoritario el respaldo para que las municipalidades recibieran mayores competencias y recursos financieros para cumplirlas, aunque también ganaba terreno el apoyo a que se quedasen en el Gobierno Central (Pág.: 83), por efecto de las campañas del nuevo Presidente de la República.

De trasfondo se encontraba la ampliación del régimen autonómico plasmado en las reformas constitucionales y de la Ley de Municipios, y de las oportunidades de participar con la implantación de los comités de desarrollo municipal promovidos por el Gobierno Central, y la creación de las Juntas Comunitarias de Obras y Progresos (JCOPS) patrocinadas por el Presidente de la República y el Partido Liberal Constitucionalista (PLC).

Formas directas

Los gobiernos electos en 1996 protagonizaron la transición de la inestabilidad política generada en los concejos municipales, al fortalecimiento de las capacidades administrativas, en particular las de planificación con la creación de las Unidades Técnicas Municipales. Introducidas por proyectos de fortalecimiento municipal de la cooperación internacional al desarrollo, estas oficinas se generalizaron bajo los segundos gobiernos municipales y con ello los procesos de planificación con participación de las comunidades urbanas y rurales.

De esto se desprende que la participación de la población, por estar enmarcada dentro de la planificación municipal, se orientase principalmente a la presentación de demandas que los técnicos levantaban para formular las primeras carteras de proyectos, que posteriormente, con la evolución del sistema de planificación, pasaron a ser los planes de inversiones multianuales.

A partir de 1995 la participación en las reuniones convocadas por las alcaldías (cabildos, sesiones del Concejo Municipal y asambleas de pobladores, entre otras) mostraron un patrón de crecimiento que si bien reflejaba el mayor interés por pulsar la gestión pública local, apenas superaba el 15.0% de la población interrogada (Córdova y Maihold, 1995: 91).

Según el personal técnico de INIFOM¹¹⁵ de la época, en este período la participación seguía el ciclo de identificar problemas inmediatos y estratégicos, concertar prioridades entre distintas demandas de la comunidad para más tarde validar las propuestas finales con la población antes de ser incluidas en los presupuestos anuales. Sobre esto, los datos

¹¹⁵ Este parte ha sido elaborada tomando como base la entrevista a Teresa Suazo, ex-funcionaria de INIFOM entre 1994 y 2007.

arrojados por la evaluación de LAPOP 2000 parecían establecer una relación directa entre el porcentaje de personas que presentaban solicitudes a las autoridades en 1999 y el de participantes en las reuniones, 16.3% y 15.2%, respectivamente. (Seligson, ídem: 91-92)

Como se puede deducir de lo anterior, la participación ciudadana seguía orientada hacia la información y la consulta, aunque de forma indirecta daba pequeños pasos hacia la codecisión bajo la figura de la validación.

Estas expresiones de la participación confirmaban que en este período la ciudadanía encontraba con más facilidad los cauces para el activismo y la consulta, que para influir en la toma de decisiones de las autoridades, a pesar de los avances que empezaban a observarse en la autonomía municipal. De hecho un poco más del 30.0% opinaba que su participación influía en la toma de decisiones de las autoridades municipales (Pág. 95)

Formas indirectas

Volviendo a las opiniones favorables al aumento de competencias y de recursos hacia las municipalidades, esto no certificaba una evaluación positiva sobre su desempeño. El informe LAPOP 2000 también mostró que entre la población empezaban a formarse valoraciones críticas, aunque no se difundieran a través de los medios locales y nacionales más enfocados en la política nacional.

Teniendo presente que este período se vio seriamente afectado por la destrucción causada por el huracán Mitch en la mayor parte del país, los cinco problemas más importantes identificados por la población eran el mal estado de las calles, los asociados a la gobernabilidad, el desempleo, la falta de luminarias y la delincuencia (Pág. 87). Como se puede ver, tres de ellos eran directamente atribuibles a competencias municipales: calles, inestabilidad política y alumbrado público.

Para el 63.0% de los encuestados, las alcaldías no habían hecho nada frente el problema más importante del municipio, y sólo el 28.0% tenía entre algo y mucha confianza en las capacidades para administrar las finanzas locales. A pesar de calificaciones tan bajas, el 40.0% consideraba beneficiosos los proyectos municipales, el mismo porcentaje de quienes en 1999 valoraba que había recibido respuestas positivas a sus demandas (Págs.: 87-88).

En cuanto a los servicios municipales, la satisfacción cayó del 53.0% en 1997 al 46.0% en 1999, una variación seguramente atribuida al daño que sufrieron las municipalidades en su capacidad operativa para brindar los servicios más elementales a la población, como la reparación de caminos y puentes, la rehabilitación de zonas dañadas y la remoción de los escombros.

No todas las consecuencias del huracán Mitch fueron negativas. Las urgencias para enfrentar sus efectos provocó la mayor movilización de la sociedad civil en la historia contemporánea de Nicaragua. En plano nacional se creó la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción que aglutinó a más de 500 organizaciones de distintos tipos, que incluyeron muchas ONG ancladas en el terreno municipal.

Esto tuvo su efecto en la formación instancias de coordinación en las localidades para reforzar el trabajo en las comunidades urbanas y rurales, lo que a su vez repercutió en el fortalecimiento de las asociaciones comunitarias, de los comités de proyectos y de los comités de desarrollo comunitario, que si bien habían tenido un crecimiento paulatino, hasta la fecha se habían concentrado más el trabajo autogestionario con poca vinculación con las municipalidades.

La mayor implicación de la población se vio reflejada en la consolidación de la participación en comités de desarrollo comunal como la tercera en importancia, después de los grupos adscritos a la iglesia católica y a la educación; en el crecimiento sostenido de las asociaciones cívicas desde 1997; y en el aporte directo a la solución de los problemas en las comunidades del 36.0% de la población en 1999 (Pág. 125).

El compromiso de las poblaciones con sus comunidades se cerraba con la evaluación que LAPOP 2000 hizo de las cuatro formas más frecuentes de contribuir a la solución de los problemas locales: aporte de dinero, de mano obra, organización y asistencia a reuniones de la alcaldía. Las dos primeras eran las que mostraban los mayores crecimientos en 1999, aunque las otras dos mantenían las tendencias desde 1995 (Pág. 127).

Autonomía

En este aspecto el período entre 1997 y 2000 conoció dos extremos de la participación ciudadana. Si antes del Mitch desde el Gobierno Central y su partido se promovían las

Juntas Comunitarias de Obras y Progreso (JCOPS) para competir con las organizaciones comunitarias atribuidas al sandinismo, después del huracán, como fue apuntado, ganaron terreno modalidades autónomas que apostaban por la autoorganización.

En esto último influyeron el apremio de la reconstrucción, las presiones de la cooperación internacional al desarrollo y el papel de las ONG nacionales, que pusieron en la agenda pública las respuestas a la población en impidieron que la participación en el nivel municipal se polarizara una vez más. En cambio se impuso el discurso de la autonomía frente a un gobierno nacional que había reaccionado tarde ante la tragedia, lo mismo que el principal partido de la oposición (el FSLN) que había comprobado, una vez más, su incapacidad de movilizar a la sociedad para ayudar a la población damnificada.

A esto se agregaron los comportamientos de los gobiernos municipales no alineados con el gobierno nacional, que decidieron emprender procesos de diálogo internos en torno planes municipales de reconstrucción.

A su vez, en el plano nacional se abrió lo que podría denominarse como la institucionalización de la participación ciudadana con la instalación del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES). Aunque este nuevo organismo no subsumía la participación en los niveles municipales, su agenda de trabajo y el tipo de participantes, abrieron espacios a las estrategias de desarrollo local.

De todo lo anterior se deduce que las probabilidades de introducir sesgos participativos en el nivel local se vieron reducidas en estos cuatro años, vistas las limitaciones que enfrentaban los partidos mayoritarios y el gobierno nacional para condicionar lo que ocurría en los municipios.

En conjunto, la emergencia post Mitch, la importancia de la planificación municipal y el corto alcance de la influencia de los partidos en las experiencias de participación ciudadana, facilitaron que las organizaciones locales se involucraran en el impulso de bienes y servicios de beneficio general, haciendo a un lado posibles gestiones sectarias que persiguieran beneficiar de forma exclusiva a determinados sectores de la sociedad.

3. Período 2001-2004

Así como en este período se vivió la vigorización del régimen municipal por la confluencia de factores políticos (celebración de primeras elecciones municipales separadas de las nacionales), normativos (reformas constitucionales y de la ley de municipios, y aprobación de nuevas leyes de ámbito municipal), y fortuitos (emergencia tras el huracán Mitch), en el plano de la participación también se alcanzaron las cotas más altas en el marco jurídico y en las oportunidades de las que disponían los gobiernos locales para ofrecer a la población.

Esta efervescencia de lo participativo también se trasladaba al plano político a juzgar por el interés de la población de mantener vigente las candidaturas independientes (Asociaciones de Suscripción Popular), suprimidas por el pacto libero-sandinista en 2000. Cuatro años después, la mitad de los interrogados en 2004 estaba a favor de mantenerlas para concurrir a las elecciones municipales con opciones no partidistas (López, Serra y Seligson, 2004: 95).

Formas directas

La disposición de la Ley de Transferencias Presupuestarias de someter a la aprobación del Comité de Desarrollo Municipal el informe de ejecución del año anterior, como condición para desembolsar las partidas del año en curso, dieron fuerza decisoria a la participación de la población a partir de 2004.

En simultáneo, siguieron desarrollándose los ejercicios consultivos e informativos a través de los espacios y mecanismos prescritos por las leyes, aunque no de forma masiva, como se reflejaba en la participación en los cabildos abiertos.

El informe LAPOP 2004 señalaba que, aunque se mantenía la tendencia ascendente del 13.0% al 17.0% entre 1991 y 2004, respectivamente (López, Serra y Seligson, Op. Cit: 86), se veía frenada por impedimentos interpuestos por las propias autoridades y no necesariamente por el desinterés de la ciudadanía. Entre estos obstáculos estaba la falta de voluntad política de los alcaldes para invitar a toda la población o para realizar los dos cabildos anuales, y la aplicación de metodologías deficientes que desalentaban la intervención activa de la población (ídem)

Pese a ello la primera evaluación de la participación ciudadana de la Red de Desarrollo Local, realizada en 42 municipios sobre todo el período, el 31.5% de los encuestados confirmó haber asistido en más de una ocasión a asambleas de los cabildos en los pasados 4 anteriores (RNDDL, 2005).

Cuando se preguntaba por la participación en otros espacios más consultivos e informativos que resolutivos, sólo el 11.0% confesaba que había participado alguna vez en las sesiones del Concejo Municipal. Este patrón cambiaba cuando se preguntaba por los Comités de Desarrollo Municipal, que se habían convertido en una referencia de participación para el 22.0% de la población (RNDDL, Op. Cit.). Posiblemente ello se debía al formato que el espacio ofrecía, más cercano al de gobernanza de proximidad (Blanco y Gomá, 2002.)¹¹⁶ que al jerárquico, en el que la ciudadanía podía deliberar no sólo con las autoridades municipales, sino además con delegados de los ministerios, sobre las mejores respuestas a los problemas de sus comunidades.

En línea con lo anterior el 28.7% afirmaba haber participado en reuniones con la alcaldía en las que se abordaron los problemas locales y sus posibles soluciones, y el 64.6 % opinaba que las propuestas presentadas por distintas vías eran aceptadas por las autoridades (RNDDL, Ídem). Esto último representaba un incremento de más del doble en las percepciones que la población tenía de su influencia en las decisiones municipales, visto que en el período anterior alcanzaban sólo el 30.0% (ídem).

Por último, una forma no menor de interlocución directa con las autoridades instituidas en el propio inicio del período eran las consultas de proyectos con la población para los presupuestos anuales. Aproximadamente la mitad de dirigentes de base y representantes de sectores sociales entrevistados de todo el país (1,233 en total), revelaron haber participado en las consultas de los planes de inversiones municipales en 2004. Lo anterior da pie para afirmar que en cuatro años las consultas de los presupuestos anuales se estaban generalizando.

¹¹⁶ Los autores definen estos espacios como “redes horizontales del múltiples actores interdependientes, con relaciones más o menos conflictuales o de consenso, y con distribución más o menos asimétricas del poder” (Pág.: 26)

Si se toma en cuenta que estas consultas tenían el propósito de acercar más las decisiones a la población, y se suma el refuerzo del papel resolutivo de los CDM, la intervención en la (co)decisión de los ejercicios participativos fue igualmente mayor en este período.

Formas indirectas

A diferencia de 1997-2000, en este periodo empezaron a ser tomadas en cuentas de otra manera las valoraciones de la población sobre el trabajo de las municipalidades, no sólo con fines divulgativos en foros locales y de los medios de difusión, sino además en las memorias de traspaso entre autoridades. Con este propósito desde la sociedad civil se elaboraron informes evaluativos de la participación ciudadana en la gestión municipal 2001-2004 en 42 municipios¹¹⁷.

Según esta evaluación, el 60.0% de la población que había acudido a las oficinas de la municipalidad a presentar alguna demanda por problemas de sus localidades, había recibido una atención de buena a excelente.

En cuanto a los servicios municipales, los mejor calificados eran la recolección de basura y la limpieza de parques municipales; y entre los que recibían peor calificación estaban dos de las funciones clásicas de las municipalidades: el mantenimiento de los cementerios y el de las calles y caminos.

Las formas más utilizadas por la población para informarse sobre las actividades de las alcaldías eran la radio, las reuniones con autoridades y funcionarios, y las asambleas de los cabildos.

En cuanto a nuevas formas de capital social, el periodo vivió un auge participativo reconocido en el informe LAPOP 2004 sobre la cultura política de Nicaragua. Según este informe, “en 2004 una mayoría de la población participa regularmente en alguna asociación civil o religiosa, donde encuentra un sentido de identidad, un intercambio solidario y la reivindicación colectiva de demandas” (López, Serra y Seligson, Op cit: 8).

Buscando dar más fuerza a estas demandas de la época, también se experimentó la diversificación de las redes temáticas como vehículos de asociación no jerárquica en la

¹¹⁷ Vid. <http://www.redlocal.org.ni/sitio/es/taxonomy/term/168>

sociedad civil, un fenómeno que venía desde los tempranos años 90, pero que cobró relevancia tras el huracán Mitch.

Según el Mapeo de la sociedad civil arriba citado, el 82.0% de las organizaciones pertenecía a una red y el 70.0 % por lo menos a dos¹¹⁸. Un alto porcentaje de las mismas eran ONG de desarrollo entre cuyas líneas de trabajo declaradas estaba la incidencia política (84.0%)¹¹⁹, por lo general dirigida hacia autoridades municipales que mantenían la confianza del 49.0% de la población, por encima de la que merecían las autoridades de los poderes del Estado (Seligson, Op Cit. 32).

Respecto a la implicación en la solución de los problemas, esta se expresaba mediante el aporte de mano de obra para proyectos de beneficio comunal (56.8%), ideas para hacer más eficientes las respuestas (48.7%) y el aporte de recursos financieros y materiales (24.5%) (RNDDL, Idem).

Pero este tipo de implicación no significaba un mayor aprovechamiento de las facultades ampliadas por las municipalidades para ofrecer mayores oportunidades de participación, por la expansión de la autonomía municipal entre 2001 y 2004. La participación en organizaciones comunitarias¹²⁰ más bien seguía decayendo respecto a 1999, hasta que el efecto post-Mitch generó un resurgimiento de este tipo de asociaciones.

En 2004 prácticamente sólo un tercio de los nicaragüenses afirmaban pertenecer a algún tipo de organización que se involucraba en atender los problemas comunales. Sin embargo, los comités de desarrollo comunal o juntas de mejoras seguía siendo la tercera forma de participar, después de los grupos de la iglesia y de los comités de padres de familia adscritos a las escuelas (López, Serra y Seligson, 2004: 128).

Autonomía

Varios elementos intervinieron en el posicionamiento de los ejercicios participativos respecto a los partidos y los gobiernos. Por un lado, como se recordará, el gobierno sin

¹¹⁸ Cfr. ICD-ASDI/BID (2006) Mapeo y caracterización de las organizaciones de la sociedad civil en Nicaragua

¹¹⁹ Ídem.

¹²⁰ En este trabajo por organizaciones comunitarias se entiende a las formas asociativas reconocidas por la Ley de Participación Ciudadana, con la finalidad de promover la mejora de las condiciones de vida en las localidades, ya sean barrios o comunidades rurales, bajo la denominación genérica de asociaciones de pobladores.

partido del Presidente de la República; la influencia de las ONG nacionales y locales que también buscaban un espacio libre de condicionamientos políticos; el fracaso del intento de polarizar la participación ciudadana con la implantación de los CDM, controlados por los ministerios, y de las JCOPS por parte del gobierno Alemán; y el más importante: la creación de las asociaciones de pobladores y de las organizaciones sectoriales.

La entrada en vigor de la Ley de Participación Ciudadana (o Ley 475) introdujo la figura de ambas organizaciones para las zonas urbanas y rurales. Las primeras de tipo territorial y las segundas -como su nombre indica- relacionadas con intereses específicos de determinados grupos de la población (gremial, cultural y deportivo, entre otros).

En lo que se refiere a la autonomía de la participación ciudadana, ambas formas de organización eran estrictamente representativas de sus asociados y a ellas no pertenecía ninguna autoridad. Además, las municipalidades estaban obligadas a registrarlas en un libro abierto para tal fin en el Concejo Municipal, y que la ley subrayaba que “no podrá representar intereses de partidos políticos ni de grupos religiosos, ni sus directivos actuar en el ejercicio de sus cargos como representantes de los intereses de éstos” (Art. 57).

Como se puede ver, lo que la Ley 475 buscaba era el apuntalamiento de la autonomía para que los ciudadanos se asociasen independientemente de sus filiaciones políticas, e incluso de sus credos religiosos, todo un logro para un país polarizado por la política y condicionado por distintas denominaciones religiosas.

De lo anterior se extrae que los ejercicios participativos mantenían la tendencia de involucrarse en la gestión de bienes y servicios de tipo universal, tanto para obtener proyectos para las localidades como en las consultas anuales de los presupuestos que como se vio, habían empezado a generalizarse.

En resumen, en el período 2001-2004 la participación ciudadana acompañó los avances que iba experimentando la autonomía municipal. Si bien no puede hablarse de tanto auge como el mostrado en los niveles asociativos e la población y en los espacios nacionales con la institucionalización de los consejos nacionales, en el nivel municipal se vivieron cambios importantes en las experiencias participativas, aunque tal vez no en la misma medida que la multiplicación de las oportunidades que ofrecían las autoridades locales.

Los cambios más significativos fueron la creación de las asociaciones de pobladores, las organizaciones sectoriales y las redes locales, que daban cauces a la autoorganización de la ciudadanía para intervenir en las decisiones públicas sin condicionamientos partidistas ni confesionales. Vinculado a ello, la confirmación de los Comités de Desarrollo Municipal como la instancia más importante para el encuentro cara a cara con prácticamente todas las autoridades del municipio, en la senda de lo que Kooiman ha denominado como formas sociopolíticas interactivas de gobierno (2000: 142) .

Un tercer cambio estaba relacionado con el cada vez más cercano acceso a las decisiones públicas tomadas en cada municipio, mediante el ciclo participativo de los presupuestos anuales que arrancaba con las consultas *in situ* y continuaba -aun con muchas insuficiencias-, en las fases de fiscalización y control sobre gobiernos cada vez más conscientes de la necesidad de renovar mediante su desempeño la legitimidad conseguida en las elecciones.

4. Período 2005-2008

Los gobiernos que asumieron el cargo en 2005 vivieron los momentos más intensos del debate sobre modalidades participativas en la historia de Nicaragua. Tal situación era fruto de, por un lado, la evolución del Sistema Nacional de Concertación y Participación Ciudadana, impulsado por Bolaños; y por el otro, de los planes del gobierno de Ortega de impulsar su propia modalidad bajo la denominación de “Poder Ciudadano”.

Para mayor complejidad, como ya fue dicho en el capítulo 6, debido a la correlación política en los gobiernos municipales (87 FSLN *versus* 65 otros partidos) y al abrigo de la autonomía municipal, en estos cuatro años convivieron ambas modalidades según quien gobernara en cada municipio.

El cambio en el tipo de relaciones entre el Gobierno Central y las municipalidades no produjo mejores valoraciones por parte de la ciudadanía sobre la confianza que merecía uno u otro. Si en 2004 los gobiernos locales inspiraban la confianza del 49.0% de la población y el nacional sólo lo lograba en el 40.0%, en 2008 la confianza hacia ambos presentaba leves descensos: 45.5% versus 38.1%, respectivamente (Pérez y Seligson, 2008: 88).

Formas directas

La convivencia entre modalidades participativas experimentaron sus mayores contrastes en los procesos de intervención directa en las decisiones locales, porque era en el municipio donde mejor manifestaban los mecanismos de ambas apuestas: Los Comités de Desarrollo Municipal, herederos del gobierno de Bolaños y los Consejos el Poder Ciudadano impulsados por el gobierno de Ortega.

Entre 2005 y 2006 los Comités de Desarrollo Municipal, al igual que los demás espacios municipales del Sistema Nacional de Participación Ciudadana (cabildos, reuniones de los concejos), seguían siendo marcadamente consultivos, con tendencias a incidir cada vez más en las decisiones vinculadas a los planes estratégicos de desarrollo y a los planes anuales de inversión y los presupuestos. Su fuerza radicaba en los aspectos políticos: el carácter pluralista y la salida de las propuestas hacia las autoridades electas por la población.

Sin embargo, un año después de generalizarse en todo el país los CDM apenas eran una referencia para menos de la cuarta parte de la población que participaba activamente, según estudio de 2005 (RNDDL, 2005: 17). Ello se debía a la existencia de opciones de gestión más expeditas y cercanas a la población, como los contactos directos con las autoridades y las reuniones periódicas con pobladores, y a otros espacios de encuentro más frecuentes con las autoridades, como las sesiones del Concejo Municipal y los cabildos, en los que afirmaba haber participado al menos una vez el 31.5% de los entrevistados (Pág.: 18).

Por su parte los Consejos del Poder Ciudadano (CPC), instalados en 2007, prometían mayor influencia en la toma de decisiones y la fiscalización de las autoridades. Para ello contaban con la garantía de que los alcaldes del FSLN y los delegados de los ministerios, estaban obligados acatar las demandas de la ciudadanía en los Gabinetes Municipales de Poder Ciudadano (GPC), por orientaciones del Jefe de Estado y del FSLN. De modo que su fuerza residía en la capacidad de dar respuestas por voluntad del Gobierno Central, que además seguía siendo la principal fuente de las inversiones locales a pesar del proceso de descentralización.

Ambas modalidades también se diferenciaban por su intervención en la prestación de los bienes en cuyas decisiones intervenían. Los CDM no se involucraban en la entrega final de los mismos; de eso se encargaban las municipalidades o las delegaciones de los ministerios,

con el apoyo de las organizaciones comunitarias, llamadas de forma genérica comités de mejoras de la comunidad en LAPOP 2008 (Pérez y Seligson, Op. Cit.)

En cambio, los CPC intervenían en la entrega directa de bienes que la población obtenía a través de su participación en los mismos; o bien acreditaban, mediante cartas, a las personas que podían ser beneficiarias de los programas emblemáticos del Gobierno Central, como Hambre Cero, Usura Cero, Plan Techo y Calles para el Pueblo, entre otros. En estas funciones los CPC, a diferencia de los CDM, sustituían a los funcionarios públicos en la operación de los programas sociales (Stuart, 2009: 52-55).

En cuanto al diseño institucional, los CDM confirmaban su orientación hacia la consulta y a la incidencia sobre los tomadores de decisión. Su trabajo descansaba en comisiones o mesas temáticas como los mecanismos encargados de operativizar los resultados de las deliberaciones entre sus miembros. El Diagnóstico de los CDM de 2006 reveló que casi la totalidad (93.2%) tenía organizadas mesas o comisiones de trabajo. Las más frecuentes eran: medioambiente, salud y educación (RNDDL, 2006: 22)

La naturaleza sectorial de estas comisiones revelaba que tenían a su cargo la discusión de políticas locales, que implicaba informar sobre los problemas, concertar ideas y recursos para buscar las mejores respuestas y, en algunos casos, realizar o conocer las auditorías sociales que se realizaban en las comunidades. Sin embargo, el hecho de que tan sólo el 16.5% de los CDM contara con una comisión de auditoría social (ídem), revela el pobre desarrollo de estas prácticas de fiscalización.

Asimismo, a pesar de que la decisión más importante sometida a los CDM eran los proyectos de presupuestos municipales y la sanción de las rendiciones de cuentas sobre la ejecución de las transferencias presupuestarias, sólo 34.0% tenía en su seno una comisión especial para discutir el presupuesto (ídem).

Estos últimos datos revelan que la participación ciudadana se veía limitada por restricciones institucionales que presentaban los mecanismos prescritos por la Ley 475. Sus diseños facilitaban la discusión, la información y la colaboración con las autoridades; pero mostraban deficiencias cuando se enfocaban a los objetivos concretos de decidir sobre los

presupuestos y los planes locales, y más aún si se trataba de actuar como contrapoder para fiscalizar las actuaciones de la administración pública.

La arquitectura institucional de los CPC¹²¹ reproducía los formatos piramidales de las organizaciones jerárquicas. Su diseño era un híbrido de espacios de interlocución con autoridades y de organizaciones comunitarias. Esto era más claro en la base de la pirámide donde se encontraban los CPC dirigidos por una directiva de 16 carteras. A partir del nivel superior cambiaba de nombre a los Gabinetes de Poder Ciudadano (GPC) que componían de delegados de los CPC de base, y así sucesivamente los niveles municipales, departamentales y nacional, este último presidido por el Jefe de Estado.

A diferencia de los CDM, cuyas propuestas salían directamente a las municipalidades, de los 16 cargos de los CPC sólo uno estaba dirigido a la gestión municipal, el resto tenía como destino a los delegados de los ministerios del gobierno nacional.

Un efecto de lo anterior fue que las demandas a los gobiernos municipales disminuyeron de forma significativa entre 2004 y 2008, al pasar del 18.3% al 11.1% (Pérez y Seligson, 2008:93). Esto mostraba que el cambio de matriz participativa que buscaba el Gobierno Central estaba teniendo resultados en la población debidos, al menos, a dos razones:

- Mayor capacidad de respuesta. Como fue dicho arriba, si bien la población seguía confiando más en sus municipalidades, a la hora de presentar sus demandas prefería hacerlo a través de canales que les aseguraba que llegasen a quienes tenían más recursos para responder.
- Difusión de los GPC. El hecho en los municipios gobernados por el FSLN subsumiesen a las municipalidades y que en los gobernados por otros partidos actuaran como agencias paralelas del Gobierno Central, influyó en su difusión nacional, y además aumentó su importancia ante la población, visto que dentro de los GPC estaban “los que mandaban” en el municipio. Pero esta implantación no adoptó formatos sencillos, sino más bien solapamientos de órganos del FSLN, delegaciones del Gobierno Central y autoridades municipales:

¹²¹ En esta reconstrucción de los CPC se sigue a Stuart, R (2009). Consejos del Poder Ciudadano y gestión pública en Nicaragua, CEAP, Managua.

“Los Gabinetes municipales y departamentales del Poder Ciudadano tienen como su contraparte a los Consejos de Dirección Municipales y Departamentales del FSLN y a los Gabinetes de Gobierno integrados por los delegados de las instituciones del Estado. Tanto los Consejos de Dirección Municipal como los Gabinetes, son coordinados por los Delegados del Poder Ciudadano, que al mismo tiempo son delegados de Gobierno y Secretarios Políticos del FSLN.

En estos Gabinetes se discuten los problemas, se asumen acuerdos, se establecen alianzas para la colaboración y se distribuyen en los barrios y comunidades rurales los recursos públicos asignados al municipio y al departamento por los ministerios y programas” (Stuart, 2009: 47-50).

Esta concentración de poder en los GPC no implicaba mayor participación en las decisiones locales. En consonancia con su decreto creador¹²², los CPC, según un exhaustivo inventario realizado hacia 2008, participaban en actividades de apoyo a la entrega de bienes y servicios públicos nacionales, en cuyas reformas o modificaciones no tenían ninguna intervención (Stuart, Op. Cit: 56-68).

El desempeño de estas funciones secundarias no debilitó sino más bien fortaleció el arraigo inicial de los CPC, en especial por la potestad concedida desde muy temprano para seleccionar los beneficiarios de aquellos programas que entregaban bienes de consumo final, como animales, semillas y abono, láminas de zinc y créditos, entre otros.

Desde el punto de vista de los resultados de sus gestiones, los CPC ciertamente era más directos que la de los CDM, pero no sobre decisiones de las municipalidades. Para influir en ella, los CPC siguieron recurriendo a métodos representativos a través de los concejales del FSLN.

¹²² “Artículo 1.- Se crean los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano a fin de que el pueblo nicaragüense en el ejercicio de la democracia participativa y directa de los diferentes sectores sociales del país, se organicen y participen en el desarrollo integral de la nación de manera activa y directa y apoyen los planes y las políticas del Presidente de la República encaminadas a desarrollar estos objetivos. El servicio en estos Consejos y Gabinetes será enteramente voluntario y sin goce de sueldo.” Decreto 112-2007.

Formas indirectas

El derecho a emitir y divulgar opiniones evaluativas sobre los gobiernos municipales fue incrementando su práctica a medida que la población fue tomando conocimiento de las leyes, de su funcionamiento y de los derechos que la respaldaban. La voz de la ciudadanía tenía dos tipos de salida:

- Los programas de radios y televisión locales y nacionales. De acuerdo a un estudio, en este periodo había en Nicaragua aproximadamente “40 canales locales distribuidos por redes de TV (...) ,160 emisoras en frecuencia modulada y un poco más de 30 en amplitud modulada” (CINCO, 2009). En su programación estas emisoras incluían segmentos de servicios a la población denominados participativos, que consistían en recoger quejas que no estaban articuladas como espacios de debate sobre los problemas locales.

El primer programa enfocado en el tema municipal fue Onda Local, creado en 2000 y emitido desde una radioemisora nacional. Entre sus propósitos estaba “generar y ejercer derechos ciudadanos frente a los problemas más inmediatos y en el ámbito de la comunidad” (Ídem), y en esta dirección, “ser una plataforma de información y educación para la población y los actores locales sobre la figura jurídica del Municipio y sus actores” (Ídem).

La maduración de la experiencia de Onda Local condujo a su encadenamiento con otras radioemisoras locales y que posteriormente fuese capitalizada para tratar temas más transversales como los derechos de las mujeres. Entre 2007 y 2013 se realizaron 29 cadenas radiales en las que participaron un promedio de 30 radios locales de igual número de municipios (Ríos, 2013).

- La segunda salida eran las evaluaciones sobre el desempeño municipal realizadas por ONG y por agencias de cooperación internacional de forma conjunta con instituciones del gobierno nacional y AMUNIC. Ambos tipos de evaluaciones, unas con más rigor técnico que otras, incorporaban la participación de la población en dos momentos: en el levantamiento de la opinión y en la validación de los resultados finales.

En este período se publicaron los informes sobre “Transparencia Presupuestaria” de la ONG nacional Ética y Transparencia, y tres informes del Sistema de Reconocimiento al Desempeño Municipal (SIRDEM) ejecutado de forma conjunta por agencia de cooperación técnica alemana (GTZ), la Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo, INIFOM, AMUNIC y el Gobierno Autónomo Regional del Atlántico Norte.

Además, ambas mediciones tenían entre sus objetivos otorgar premios en efectivo y reconocimientos morales a las municipalidades que obtuvieran los mejores resultados, algo que los gobiernos ganadores llevaban con orgullo frente a sus conciudadanos y ante sus homólogos.

El resultado fue la mayor visibilidad de lo municipal ante la opinión local que junto al trabajo de capacitación que realizaban las organizaciones de la sociedad civil, contribuyeron a que la población tuviera un conocimiento más complejo del funcionamiento de las municipalidades.

Ello redundó en la proliferación de distintas expresiones de la organización comunitaria que no necesariamente tenían como destino de sus gestiones las oficinas municipales, pero que por su carácter autogestionario afianzaba los vínculos entre sus miembros y aportaba a la construcción del mundo común como expresión de la democracia de la implicación (Rosanvallon, 2007). Esto resultaba de suma importancia en las zonas rurales de Nicaragua, donde debido a la alta dispersión demográfica, el sentido de comunidad a menudo se presenta como vivencias personales inconexas.

Por eso no resulta extraño que en 2008 la participación en organizaciones para el desarrollo de la comunidad fuese más alta (26.2%) que la participación en las reuniones con la municipalidad (10.3%), así como en otras organizaciones locales, como los grupos de mujeres (11.8%) y que en los CPC, que a pesar de su expansión numérica y de las capacidades de dar respuestas que estaban demostrando, sólo registraban la participación del 7.2% de la población (Pérez y Seligson, Op. Cit.: 101-116).

Un vez más, sólo la participación en organizaciones religiosas (61.8%) y en las asociaciones de padres de familia (41.4%) era superior a la adhesión a las juntas o comités comunitarios (Ídem). De otras formas de organización local como las asociaciones de

pobladores recién creadas en 2003, cuatro años después todavía era difícil conocer la cantidad de personas adheridas, tomando en cuenta que según datos del SIRDEM 2007, sólo aproximadamente la mitad de las municipalidades llevaban libros de registros de estas asociaciones (Pág.39). Esto no fue impedimento para que las municipalidades reportaran que el 87.2% de las comunidades (urbanas y rurales) se encontraban representadas en los CDM (Pág.: 40), una cifra que demuestra la importancia que estaba ganando como mecanismo de articulación social y territorial.

Autonomía

La dualidad de ambas modalidades participativas, como es fácil suponer, tuvieron consecuencias en la autonomía de las prácticas de participación ciudadana, partiendo del hecho de que si las ofertas institucionales estaban sesgadas, las respuestas de los ciudadanos también lo estarían.

Visto el carácter excluyente de los CPC y el rechazo que estos causaban en las municipalidades no sandinistas, en los municipios había poco lugar para la equidistancia hacia los gobiernos y los partidos. Esto significaba el regreso a la polarización que se había vivido entre 1990 y 1997, y a la partidización fallida que había ensayado el ex-presidente Alemán.

En los CDM la falta de autonomía del espacio se manifestaba en el hecho de que los alcaldes, como se vio en el período 1997-2000, habían pasado a presidirlos en casi la totalidad de los casos¹²³ para neutralizar el intento de crear un gobierno paralelo al municipal, desde un ministerio del Gobierno de Chamorro en la primera mitad de los 90. A ello se agregaba que después de cada elección municipal, los CDM debían ser reinstalados por las nuevas autoridades, a pesar de que ya existiese una ordenanza para tales efectos aprobada por los concejos municipales precedentes.

¹²³ Acorde a los datos del Diagnóstico nacional sobre el estado de organización de los CDM, en 2006 el 96.5% estaba presidido por el alcalde o vicealcalde, aunque ninguna ley así lo dispusiese. Tomado de http://www.redlocal.org.ni/sitio/sites/default/files/1255040753_Diagnostico_Desarrollo_Municip_0.pdf, visitada el 25/1/15.

Esto último, a su vez, era fuente de posibles exclusiones políticas, y por ende de subordinación, puesto que estas ordenanzas determinaban quién podía ser miembro (y quién no) de los CDM.

Por su parte los CPC, como se ha visto, tenían seriamente comprometida su autonomía por la forma en que nacieron y por el control que los secretarios políticos del FSLN ejercían en todos los niveles. Para reafirmar la ascendencia de los secretarios políticos sobre las estructuras municipales de los GPC y otras instancias de coordinación intergubernamental, el Presidente de la República había nombrado a los secretarios políticos del FSLN en el cargo de delegados del Poder Ciudadano. Estos delegados eran los coordinadores de los GPC y de otras instancias de coordinación intergubernamental.

Adicionalmente, durante las elecciones municipales de 2008, los CPC jugaron un papel activo tanto en labores de proselitismo y entrega de productos a los potenciales votantes, como en la movilización de los electores el propio día de los comicios.

De allí que las respuestas de la respuestas de la población recogidas en LAPOP 2008 se dividiesen entre calificar a los CPC como mecanismos como para promover el control partidista (21.4%) y para vigilar a los ciudadanos (16.9%); mecanismo para estimular la participación (33.4%), o como método para estimular la rendición de cuentas (7.0%) (Pérez y Seligson, Op. Cit.: 117).

En líneas similares una encuesta nacional reflejaba que para el 37.8% de las personas entrevistadas los CPC trabajaban “para que un partido gane o se mantenga en el poder”; el 27.5% para que “el pueblo tenga más influencia en el gobierno”; el 12.4% opinaba que el trabajo de los CPC era fiscalizar “el trabajo del gobierno”; y para el 10.9% trabajaban “para administrar los recursos del gobierno” (Stuart, Op. Cit.: 48).

El patrón de opinión que se deduce de los datos anteriores, es que a finales de 2008 había dos bloques de opiniones respecto a la autonomía de los CPC: uno que los consideraba aparatos al servicio de los intereses del FSLN; y otro que veía en ellos a mecanismos para fortalecer la participación ciudadana. Para los primeros las decisiones de lo “que se hace y se dice en los CPC” las tomaban los dirigentes del FSLN (31.5%), o el Presidente y su

esposa (26.4%); pero los segundos opinaban que era la población organizada (22.3%) o los líderes comunitarios (19.8%) quienes tomaban las decisiones (Stuart, 2009: 71-72)

Por lógica, el primer patrón correspondía a no sandinistas y el segundo a simpatizantes del FSLN, una situación que reflejaba re-polarización de la población en los municipios.

Condicionada por el cambio político que se produjo en 2007, la intervención de los ciudadanos en la gestión de bienes públicos también sufrió las consecuencias. La participación a través de los mecanismos municipales establecidos por la Ley 475, siguió con la práctica de gestionar proyectos y obras para sus localidades ante las municipalidades, pero con las limitaciones que impuso la salida de las delegaciones de los ministerios de los CDM.

La participación por medio de los CPC, como ha sido adelantado, imprimió cambios radicales. El primero fue la apelación directa a delegados de ministerios que tenían la orden de atender las demandas. El segundo fue la omisión de las autoridades y los mecanismos de las municipalidades como los planes de inversión. El tercero y más significativo consistió en el cambio de roles de la participación con la implicación en la entrega directa de bienes y servicios de programas nacionales.

A su vez, esto último hizo que los destinatarios de la gestión cambiaran a grupos de población seleccionados con criterios de predominio político, en vez de primar el de la prioridad decidida por la población.

El hecho de otorgar a una organización de claros tintes partidistas la entrega final de bienes y servicios públicos, hacía pensar que los miembros de los CPC, si además eran miembros del FSLN, tenían mayores probabilidades de ser beneficiados -o al menos elegibles- por un programa del Gobierno Central.

En los programas asociados a políticas nacionales de salud y educación estas preferencias eran menos claras, aunque sí intervenían en la selección de beneficiarios de la “Operación Milagro” para ser operado de cataratas en Cuba, o para recibir una beca de estudios superiores en Venezuela y Cuba (Stuart, Op. Cit.: 67).

Pero donde la gestión selectiva de los CPC se observaba mejor era en la entrega de bienes (semillas, especies animales y láminas de zinc) y de cartas avales para optar a pequeños créditos. En estos ramos el poder de veto de los CPC eran tan claro que muy pocos lo ponían en duda según las estadísticas aportadas por las encuestas periódicas de la época (Stuart, Op. Cit.: 67-69).

Este predominio de los CPC en el período 2004-2008 no impidió que estuviese marcado por la convivencia con los CDM, en especial en el interregno de las siguientes elecciones municipales en 2008. La comparación entre la dualidad de ambas opciones participativas conduce a extraer las siguientes lecturas:

Por referencia a su interacción directa con las autoridades, la participación ciudadana, en el sentido de incorporación de la ciudadanía a las decisiones, vivió el cambio de la co-decisión a la co-ejecución.

El modelo de los CDM, que proclamaba llegar a las decisiones por la vía de las consultas, se quedó a mitad de camino atascado en las trabas institucionales y en la falta de voluntad política de los gobernantes nacionales y locales de completar una verdadera redistribución del poder. La excesiva ritualidad de los CDM impedía el verdadero empoderamiento de las comunidades.

A los CPC les ocurrió lo mismo. La promesa del poder ciudadano se vio limitada por su incondicionalidad para ser funcionales a la administración central y sobre todo al FSLN. Ello desembocó en su reducción a activistas u operadores de las políticas y programas nacionales, en los que no tenían mucho margen para modificar.

Al disminuirse el terreno para intervenir en las decisiones locales los CDM quedaron limitados a la discusión sin resultados; y los CPC a los resultados sin discusión. Condicionados por la polarización política, en ninguno de ambos casos podría hablarse de igualdad política para participar en la toma de decisiones (Held, 1987).

Fuera de estos espacios la ciudadanía mostraba signos de aprovechar las oportunidades de los medios de difusión para construirse una opinión mejor informada de los gobiernos, y

evaluar de forma más abierta su desempeño en las mediciones que empezaban a ser habituales.

Por eso conviene destacar en este punto que la diferencia entre la confianza y la participación en las reuniones con las municipalidades que mostraban estas mediciones periódicas, en vez de reflejar una declinación cívica simplemente indicaban otras formas de implicación ciudadana (Rosanvallon, 2007). Las estadísticas del periodo parecen indicar de que la baja asistencia a las reuniones no era sinónimo de deterioro de la confianza en los gobiernos locales.

Pero esta tendencia hacia otras formas de ejercicio de los derechos ciudadanos también pareció disminuir con la re-polarización de la vida municipal, sobre todo con el retorno de la figura del secretario político. Al igual que en los años 80 el dirigente local del FSLN se posó sobre las autoridades electas para convertirse en el poder fáctico en los municipios, al mando de un aparato con capacidad de premiar y castigar el disenso con el discurso oficial y para autorizar las críticas hacia las municipalidades.

Lo mismo ocurrió con las formas autónomas de participación que se venían desarrollando al amparo de la Ley 475 o de participación ciudadana. Las prescripciones que prevenían la despartidización de las organizaciones comunitarias fueron puestas a un lado. En su lugar se crearon mecanismos jerárquicos y centralizados más dirigidos a controlar y movilizar que a empoderar ciudadanos considerados libres e iguales.

5. Período 2009-2012

Los resultados de las elecciones locales de 2008 que dieron el gobierno del 70.0% de los municipios al FSLN terminaron con la coexistencia de las dos modalidades de participación ciudadana. Los CPC se extendieron hacia los municipios en los que antes no se les reconocía y los CDM quedaron reducidos a municipios pequeños y menos poblados.

Con todo a su favor, el Gobierno Central dio vía libre al afianzamiento del modelo de “Poder Ciudadano” que la autonomía de los municipios no gobernados por el FSLN le impedía llevar a cabo. Para asegurar esta medida, en la campaña electoral de 2008 el FSLN hizo prometer a sus candidatos que después de asumir los cargos aprobarían una ordenanza que instituyera a los CPC como la única modalidad participativa en los municipios.

En razón de ello, la relación entre modelos de participación experimentó un vuelco a partir de 2009. Hasta 2008 esta relación había sido en su mayoría de cooperación (29.4%) y complementariedad (26.6%), y en menor medida conflictiva (16.7%) (Prado y Mejía, 2009: 33). Dos años después de iniciar los nuevos gobiernos la opinión de concejales y miembros de organizaciones sociales era que los CPC habían sustituido a los CDM, incluso en aquellos municipios donde venían observando un buen desempeño (Prado, 2010: 51-52).

Formas directas

Aunque el ambiente nacional parecía favorecer un acceso mayor de los ciudadanos a las decisiones públicas locales, la participación en las reuniones municipales (Concejo Municipal y cabildos) durante el período disminuyó en torno al 10.0% (Booth y Seligson, 2012: 158). Una causa de este comportamiento sería el efecto causado por la implantación de los CPC como instituciones paralelas a los gobiernos locales, con mayor capacidad de atender las solicitudes de la población.

El otro factor asociado a esta disminución de la asistencia a las reuniones era la erosión de la confianza ciudadana en sus propias capacidades para colocar en la agenda pública los problemas de sus localidades. Menos del 40.0% pensaba que esta agenda respondía a las demandas de toda la ciudadanía y el 54.0% que sólo eran aceptados los problemas que ordenaban desde el Gobierno Central y del FSLN (Prado, Op. Cit.: 23-24).

Respecto a la asignación de las inversiones municipales, más de la mitad de los consultados pensaba que al dar prioridad a unos territorios sobre otros, los gobiernos utilizaban criterios que favorecían aquellos en los que se concentraba la población votante del partido gobernante. En este sentido, menos del 10.0% creía que las consultas amplias con los pobladores influían en las decisiones finales sobre las inversiones, el 33.3% que se habían tomado en consultas restringidas con los CPC o con líderes comunitarios afines al partido de gobierno, y el 45.2% que habían sido tomadas por los alcaldes y los concejales (Pág.: 25-27).

Las opiniones sobre la información y el seguimiento de las inversiones, tampoco mejoraba la imagen que los consultados tenían de sus posibilidades de influir en las autoridades. Incluso entre quienes veían una actitud positiva de las autoridades para informar (un poco

más de la mitad de los consultados), predominaban los que afirmaban que la información se entregaba de manera sesgada (Pág. 58).

En general se puede afirmar que la gestión mayoritaria de los municipios por el FSLN, no produjo muchas modificaciones en el patrón de la intervención ciudadana en las decisiones. Incluso cuando se pudieron constatar sesgos en los ejercicios participativos en favor de los CPC, estos no fueron para “entregarles” más poder de decisión. Los datos aportados por estudios citados revelan que la profundización fue en las fases consultivas y operativas de las decisiones locales.

Formas indirectas

El origen dudoso de una buena parte de las autoridades municipales electas en 2008, hizo que los cuestionamientos de la población sobre su desempeño continuaran ventilándose en los medios de difusión, lo que mantenía en discusión la legitimidad de las mismas.

Las municipalidades pasaron a ser examinadas no sólo por la prestación de los servicios, sino además por el carácter incluyente de su gestión; es decir, se ampliaron al terreno político en condiciones de suma desconfianza, sobre todo en los municipios donde hubo denuncias de fraude.

En este clima los gobiernos se movieron a lo largo del período en dos dimensiones de la legitimidad vistas por la población: el origen y el desempeño. Esto produjo situaciones que se presentan en la tabla No. 6

Tabla 6. Legitimidad de los gobiernos del período 2008-2012 según origen y desempeño

	Desempeño		
		Eficiente	Deficiente
Origen	No cuestionado	Reafirmación	Deterioro
	Cuestionado	Recuperación	Rechazo

A partir de lo anterior, los gobiernos enfrentaron los escenarios hipotéticos siguientes:

- a) Legitimidad reforzada: gobiernos no cuestionados y con una gestión eficiente.

- b) Legitimidad deteriorada: gobiernos no cuestionados y con gestión deficiente.
- c) Legitimidad recuperada: gobiernos de origen cuestionado y con una gestión eficiente.
- d) Legitimidad rechazada: gobiernos de origen cuestionado y con una gestión deficiente.

Sobre el origen de los gobiernos, como fue dicho antes, las opiniones de la población estaban divididas prácticamente en partes iguales: el 44.5% opinaba que no hubo fraude y el 43.8% que sí lo hubo. Los simpatizantes del FSLN eran mayoría entre quienes negaban el fraude y los auto-identificados como de oposición los que más lo afirmaban (Pág.: 64).

Por su parte, la valoración de los servicios municipales dependía de por qué tipos de servicios se preguntara. Por ejemplo, el informe de LAPOP 2012 para Nicaragua preguntó por servicios (educación, salud y carreteras) que no están descentralizados a las municipalidades. Esto quiere decir que al responder la población no estaba calificando el desempeño de una responsabilidad estrictamente atribuible a las municipalidades.

En cambio, otros estudios (Prado, 2010, RNDDL, 2009) que indagaron servicios que prestan las municipalidades obtuvieron resultados que pueden ser asociados al estado de opinión de la ciudadanía al respecto.

Las competencias exclusivas de las alcaldías, tanto en la producción de servicios y bienes (problemas que se atienden, planes anuales de inversión) como en la prestación de los mismos (limpieza pública, calles y caminos, y atención al público, entre otras) recibían calificaciones mixtas (Prado, Op. Cit: 37-47):

Negativas en lo que al establecimiento del orden de prioridades se refiere, por cuanto había segmentos importantes de la población que se sentían excluidos de la toma de estas decisiones, lo que alimentaba la percepción de que si bien se atendían los problemas sociales, se trataba de problemas de los allegados del gobierno municipal.

Positivas las relacionadas con las percepciones altamente favorables de la población que se sentía incluida en la prestación de servicios como la limpieza pública, el mantenimiento de parques, la reparación de calles y caminos, y la regulación del transporte y de los mercados. A este tipo de valoraciones también se sumaban los servicios prestados en las oficinas de

las municipalidades (registro civil y de fierros, expedición de solvencia municipal y pago de impuestos, entre otros), calificados por una amplia mayoría de muy buena (48.3%) y regular (25.2%) por las personas que habían acudido a hacer algún trámite las alcaldías (RNDDL, 2009: 22)¹²⁴

En cambio las competencias que compartían con el Gobierno Central, en cuya ejecución las alcaldías funcionaban como unidades operativas de los programas nacionales (Por ejemplo: Hambre Cero, Plan Techo y Calles para el Pueblo, Urea, etc.) merecían un balance negativo (relación entre opiniones positivas y negativas) porque eran percibidas como partidistas y excluyentes (Prado, 2010, ídem).

Frente a estas calificaciones de los gobiernos del período su legitimidad se presentaba de forma compleja. Sin obviar que la población seguía teniendo en cuenta las dudas sobre el origen de las autoridades, a la hora de valorarlas daba mayor peso a su desempeño porque era lo que impactaba en su vida cotidiana (Prado, Op. Cit.: 73-76).

Los gobiernos no cuestionados, según el tipo de gestión que estaban realizando, presentaban dos tipos de rasgos:

- Gobiernos en deterioro. Aquellos en los que había una opinión dividida, ligeramente positiva sobre su origen, pero recibían una valoración negativa sobre su desempeño. Esto los colocaba en una situación de deterioro derivada de una gestión que empeoraba las calificaciones de origen.
- Gobiernos reafirmados a pesar de las restricciones impuestas a la participación ciudadana. La opinión mayoritaria de que las elecciones fueron limpias y justas les daba un amplio margen para amortiguar las opiniones negativas que recibían, en especial por prestar bienes y servicios de forma clientelista.

En los municipios donde hubo acusaciones de fraude, también había dualidades:

- Gobiernos rechazados. Se trataba de la mayor parte de municipalidades donde hubo acusaciones de fraude. Debido a un desempeño deficiente no lograban restablecer la

¹²⁴ Tomado de http://redlocal.org.ni/sitio/sites/default/files/PDFREDUCIDO_100DIAS.pdf. Visitado el 13/2/15

confianza en el gobierno municipal que encabezaban. Las mayores críticas se dirigían a sus prácticas clientelistas, particularmente los programas de transferencias focalizadas que co-ejecutaban -o acompañaban- con el gobierno central. Este desempeño era una brecha abierta en contra de los intentos de construirse la imagen de un gobierno para toda la ciudadanía.

- Gobiernos en recuperación. En menor medida también había municipalidades que mediante una gestión más incluyente estaban restableciendo su legitimidad. Los municipios en esta situación combinaban buenas valoraciones de su gestión por la prestación de servicios menos sesgados. Sin embargo, su principal hándicap estaba en la imposición de mecanismos únicos de interlocución con la ciudadanía.

.....(Ídem)

De modo que aunque en estas condiciones la emisión de la opinión ciudadana sobre los gobiernos locales no fuera tan influyente como el papel de los secretarios políticos, o como las orientaciones impartidas por el Gobierno Central, las municipalidades se cuidaron de ganarse la aprobación de la población, justamente por las condiciones de legitimidad cuestionada de las que partían.

En lo que se refiere a otras expresiones de implicación no directas de la ciudadanía, el modelo de los CPC condicionó las demás formas de participación que se ejercían de manera menos activa. En particular, las organizaciones autogestionarias en las comunidades que fueron empujadas a sumarse a los CPC para poder sobrevivir.

Según el 70% de los concejales electos en 2008, los nuevos gobiernos el FSLN hicieron cambios en estas organizaciones para darle paso a los CPC en la base (RNDDL, 2009, 57). Los mecanismos utilizados para estos cambios fueron principalmente la sustitución, el incremento de integrantes con simpatizantes sandinistas y el cambio de nombre por el de CPC (Ídem). Otros tipos de implicación (asociaciones de pobladores y sectoriales) que se venían gestando sólo quedaron con fuerza relativa en los municipios gobernados por otros partidos (Ídem).

Autonomía

Siguiendo lo expuesto hasta aquí, se puede deducir que las experiencias participativas en este período tuvieron serias dificultades para desarrollarse con autonomía hacia los gobiernos y los partidos.

Como fue visto en los epígrafes anteriores, las formas de organización de la población para incidir directamente en las decisiones públicas se vieron constreñidas a sobrevivir entre la cooptación creciente del FSLN y del Gobierno Central y la indiferencia de los gobiernos liberales.

No obstante, los comités comunitarios siguieron siendo la tercera opción de organización con niveles más altos de participación (casi un 30.0%), después de los grupos religiosos y las asociaciones de padres de familia. En cambio la afiliación a los CPC seguía orbitando en torno al 8.0% de la población según una encuesta de la primera mitad de 2011¹²⁵.

Esto significa que pese a todos los esfuerzos y recursos invertidos por el gobierno nacional y el FSLN, si a los comités comunitarios se agregan las formas autogestionadas, como los grupos deportivos y las asociaciones profesionales (Ídem), las organizaciones autónomas seguían ocupando un lugar importante en las sociedades locales.

Pero estas formas de participación no subordinadas ya no tenían el mismo margen para intervenir en la gestión de bienes y servicios públicos, en vista de que los mismos habían sido extraídos de los espacios de participación pluralistas a los que se llegaba a discutir con las autoridades locales. En su lugar, esta gestión había sido trasladada a los GPC, en los que, como ya se vio, se asignaban de manera cada vez más clientelista.

Esta gestión enfocada en ampliar fidelidades políticas se vio influida por la campaña de las elecciones presidenciales de 2011. En esta campaña, marcada como principal prioridad del Gobierno Central, los CPC de nuevo se involucraron en labores de propaganda y en la distribución de productos de primera necesidad para la población en situación de pobreza, como cocinas o láminas de zinc para techos, y bonos para acceder al Programa Hambre Cero.

¹²⁵ Cfr. (M&R) SISMO edición No. XXIX del julio 2011.

Esta relación entre CPC y respuestas inmediatas a los simpatizantes del FSLN, reforzaba la percepción de que si las gestiones de la ciudadanía no llegaban por la vía de los CPC, tenían pocas probabilidades de abrir las puertas de las autoridades de los municipios gobernados por ese partido.

Pero esta alta capacidad instrumental de los CPC no impidió que se debilitara su autonomía para acoger y representar los intereses y las demandas de la diversidad de la sociedad en los municipios.

Balance del capítulo

En el capítulo 7 se vio que la recuperación de la autonomía municipal dentro del proceso general de la reforma del Estado, contribuyó a que los municipios fueran objeto de normativas que fomentaron la innovación de las relaciones entre gobiernos y sociedad, para lo cual dispusieron de cada vez más competencias para adecuar arreglos institucionales participativos a las condiciones de cada municipio.

Comparativamente, si en el plano nacional las leyes abrieron espacios marcadamente consultivos, la legislación municipal creó nuevos espacios y procesos de participación ciudadana para la toma de decisiones y para el seguimiento de las mismas.

Esto hizo que los mecanismos y espacios nacionales estuviesen más pensados para el seguimiento, y menos desarrollados para la formulación; pero que en el nivel local ocurriera lo inverso. Los mecanismos para la formulación presentaban mayor desarrollo gracias a una legislación más explícita y a las ricas experiencias de planificación participativa en vigor desde los primeros años 90. En cambio los mecanismos para el seguimiento y la evaluación eran más generales y no presentaban el mismo grado de desarrollo de los primeros.

En este nivel los gobiernos se comportaban con menos celo hacia la formulación de políticas locales por dos razones: la mayor proximidad con los gobernados les exigía poner a prueba con mayor frecuencia su legitimidad como gobernantes; y como el grado de formación profesional era menor, estaban obligados a abrirse a la intervención de expertos de la sociedad civil. Esto contribuía a generar situaciones potenciales para el ejercicio de una participación más resolutiva que en el ámbito nacional.

Sin embargo, no garantizaba, en lo que al seguimiento se refiere, que las autoridades se mostraran accesibles a la fiscalización. Pero esto tenía más que ver con la ausencia de mecanismos obligatorios de rendición de cuentas, que con vacíos dejados al arbitrio de la voluntad política de las autoridades sobre si someterse o no al escrutinio ciudadano.

Por eso las disposiciones contenidas en las leyes de Régimen Presupuestario Municipal y de Transferencias a las Municipalidades, que aumentaban la fuerza vinculante de los resultados de los ejercicios participativos, fueron vistas con optimismo en su momento. Pero el examen de las prácticas participativas, en particular a partir del 2000, revela que pocas veces se pudo llegar al umbral de la (co)decisión.

A pesar del crecimiento progresivo de las experiencias de participación ciudadana en todo el país a lo largo de los 22 años examinados, hubo un claro predominio de los casos de información y de consulta. De hecho las leyes (de Municipios y de Participación Ciudadana) siguieron reproduciendo diseños institucionales que establecían relaciones consultivas y a la vez informativas entre ciudadanos y autoridades.

En los cinco períodos analizados se pudo ver que después de un lento despegue en 1990-1996, cuando abundaron las irregularidades en la celebración de las reuniones con la población, las cuotas de acceso a la información fueron aumentando y las consultas haciéndose más exhaustivas.

Las experiencias de (co)decisión y control, apenas empezaron su andadura con los procesos participativos de planificación a partir de 1997, y más tarde con los de presupuestación a raíz de la entrada en vigor de la Ley de Régimen Presupuestario. A su vez esto abrió las puertas a las fiscalizaciones de la población conocidas como auditorías sociales.

Sin embargo estos avances nunca lograron superar del todo las resistencias de las autoridades locales, que se negaban a enfrentar la paradoja de compartir un poder que les había sido entregado a través de las urnas.

La formalización del Sistema Nacional de Concertación y Participación Ciudadana por el gobierno de Bolaños, y la creación del Poder Ciudadano por el gobierno de Ortega años más tarde, ambos con la intención declarada de democratizar el ejercicio del poder,

tampoco pudieron resolver los déficits que separaban a las ciudadanía de la toma de decisiones públicas.

Justamente fue en torno a este eje consulta-decisión que se diferenciaron ambas modalidades participativas en el nivel municipal. Los CDM, cuya fortaleza estaba en su representatividad, pecaban de consultivos sin fuerza vinculante en las decisiones finales. A su vez los CPC que proclamaban tener el poder para decidir, sólo podían ejecutar las propuestas que eran aprobadas por el secretario político.

En ambos casos no se alcanzó el ideal de la (co) decisión. En el primero se limitó a la capacidad de incidir en el orden de las prioridades que las autoridades ejecutarían. El segundo, a la facultad de proponer sumó la capacidad de ejecutar pero no de decidir.

Por último, cabe destacar la diferencia más clara relacionada con la autonomía municipal. Los CDM en su calidad de espacio de interlocución aspiraban a (co)decidir con autoridades electas que gobernaban para responder a prioridades dispuestas localmente. Los GPC municipales correspondían más a un espacio de coordinación entre autoridades y la población organizada en los CPC, que aspiraban a (co)decir con el secretario político, un personaje que no siempre coincidía con la autoridad electa.

En las otras formas de interacción indirecta con las autoridades, examinadas en este capítulo por sus aportes al capital social, lo municipal se hizo un lugar propio entre la opinión pública con un conocimiento más complejo de las competencias y del funcionamiento de la municipalidades.

Aunque no puede hablarse de un alto número de evaluaciones ciudadanas sobre el desempeño de las municipalidades, los informes evaluativos en los que participaba la población se fueron generalizando al punto que cada vez más eran realizados por organizaciones nacionales y locales.

Los foros de presentación de estas evaluaciones en los municipios se sumaron a las capacitaciones sobre la legislación municipal que las organizaciones de la sociedad civil, en particular las ONG, realizaban dentro de los llamados procesos de construcción de ciudadanía.

Otro escalón en la generación de la opinión pública sobre lo municipal fue la creciente apertura de medios locales de comunicación (radio y televisión), que dieron espacio a programas en los que la población opinó cada vez con más libertad sobre sus gobiernos correspondientes, incluso en debates en directo con las autoridades.

En el ámbito de otras formas de participación, como el fortalecimiento del tejido asociativo comunitario, también experimentaron un crecimiento importante de la mano de los comités de desarrollo comunal, de las asociaciones de pobladores y de asociaciones con fines específicos, formadas para abordar una problemática de las comunidades, como el agua potable y salud materna.

La importancia de estas organizaciones fue evidente a lo largo de los 22 años analizados, en los que a pesar de la polarización política y de los cambios de modelos participativos, siguieron registrando los niveles más altos de adhesión, juntos a los grupos religiosos y las asociaciones de padres de familia adscritos a las escuelas. Quizás por esas mismas razones: porque mantuvieron la apertura hacia la pluralidad de sus participantes.

En cuanto a la autonomía de las experiencias participativas, el recorrido mostró que no siempre han logrado mantenerse a salvo de los sesgos políticos. Entre 1990 y 2012 la participación ciudadana tuvo que superar varios conatos de desnaturalización: la desconfianza y la inexperiencia de los primeros gobiernos municipales, el intento de repolarizarlas y domesticarlas en los segundos, su excesiva formalización bajo el paraguas de la Ley de Participación Ciudadana en los terceros y la cooptación en los últimos gobiernos.

Por último, en lo que al tipo de bienes se refiere, al sesgar su gestión para beneficiar a determinados grupos políticos, por lo general afines al FSLN, la participación ciudadana sufrió un serio retroceso respecto al patrón que había mostrado –no exento de críticas por favoritismos- en pro de intereses colectivos de las comunidades.

El recorrido por estos 22 años, indica que así como es difícil separar la participación en Nicaragua de la herencia recibida de los años 80, tampoco se puede ignorar el enriquecimiento experimentado a partir de 1990 por el nutrido marco normativo que reconoció y habilitó un nuevo tipo de relaciones entre gobernantes y ciudadanía, a pesar de las limitaciones que acaban de ser reseñadas.

Por ello, al cerrar este capítulo, no pueden quedar al margen algunos factores que han salido a la luz, pero a los que el diseño inicial del presente trabajo no prestó suficiente atención. Se ha encontrado que esos factores actúan con fuerza como elementos condicionantes de la autonomía municipal y de la participación ciudadana en el ámbito local:

- El alineamiento político de los gobiernos municipales con el Gobierno Central. El examen de los 22 años ha mostrado que la autonomía política de las municipalidades y la participación ciudadana conocieron sus mejores momentos, cuando los gobiernos locales actuaron libres de la fidelidad política hacia el Jefe de Estado, porque éste no era al mismo tiempo líder del partido que los llevó a la municipalidad.

Si se comparan los gobiernos Alemán, Bolaños y Ortega se entiende mejor esta afirmación. Alemán y Ortega tenían en común que también eran los máximos dirigentes de sus partidos y que gobernaron con una correlación favorable en las municipalidades. En ambos casos se puede hablar de una autonomía política municipal de baja intensidad.

Con el gobierno de Alemán se expresó en la ralentización del traslado de competencias y de recursos presupuestarios hacia las municipalidades y el nombramiento de jefes políticos departamentales, una figura que se creía desterrada de la administración pública.

Con el gobierno de Ortega, al hiperpresidencialismo que produjo la concentración de todos los poderes del Estado en el Presidente (Costafreda, 2013), se sumó la desnaturalización de las elecciones como fuentes de legitimidad de origen de los gobiernos locales, y luego con el sometimiento de los electos a la autoridad de los secretarios políticos, una vuelta atrás a los años 80.

Con el gobierno de Bolaños, que no tenía ningún rango directivo en el Partido Liberal y que además había enjuiciado por corrupción a Arnoldo Alemán, las municipalidades ejercieron su autonomía libres de todo condicionamiento político. Por otro lado Bolaños en parte por doctrina política, en parte para ganar respaldo extraparlamentario, apoyó el

mayor programa de fortalecimiento del marco jurídico municipal y de la participación ciudadana, como lo muestran el nutrido paquete de leyes aprobadas entre 2001 y 2006.

Como se puede ver, la diferencia entre los tres Presidentes respecto al municipio estuvo en Bolaños, que además de no ser dirigente de ningún partido, tampoco pretendió establecer relaciones jerárquicas con los gobiernos locales.

- La subordinación de los gobernantes locales a la figura de los dirigentes políticos locales. Aunque las elecciones se instauraron como única vía para acceder al gobierno municipal, a pesar de haber sido nombradas durante más de 50 años y de los intentos de someter los electos a una autoridad nombrada por el Gobierno Central (léase jefes políticos departamentales), llama la atención la facilidad con la que las autoridades municipales se plegaron al secretario político a partir de 2007.

Ninguna de las leyes aprobadas entre 1990 y 2012 tomó precauciones frente al posible retorno de los caudillos locales, y para que la política no terminara confiscando el terreno conquistado en lo jurídico.

- La fragilidad de las instituciones frente a la voluntad política. Las instituciones creadas en estos 22 años para que el gobierno fuese imparcial e impersonal, al final se revelaron frágiles e indefensas, frente a la voluntad política del gobernante de turno que pudo hacer a un lado las leyes que las respaldaban sin consecuencias ni costos adicionales.

Al final, ha sido la voluntad política de los gobiernos nacionales la que ha prevalecido para bien y para mal, para fortalecer o debilitar la autonomía municipal, así como para redistribuir o concentrar el poder político entre la ciudadanía. La voluntad del gobernante es la que se ha interpuesto entre el poder y los potencialmente interesados para intervenir en pie de igualdad en la determinación de los resultados de las decisiones.

Conclusiones de la Parte III

Como muestra la matriz del anexo No 3, el recorrido por los 22 años estudiados revela que la evolución de la autonomía municipal no siguió un curso paralelo a las prácticas de participación ciudadana. Pero a medida que la autonomía política de las autoridades se fue profundizando, fueron más libres para promover procesos participativos adaptados a las particularidades de los municipios.

En este sentido la autonomía política se tradujo en capacidad de decidir sobre el orden social de los municipios. No fue (solo) autonomía para organizar administrativamente el municipio o para decidir sobre los presupuestos anuales. Fue además autonomía para redistribuir el poder de decidir y para democratizar su ejercicio.

El primer período (1990-1996), que correspondió a la restauración de la autonomía municipal, hubo una recuperación a medias de su dimensión política por la celebración conjunta de las elecciones municipales con las nacionales, y por el efecto de la polarización política dentro de los concejos municipales que tuvieron un desempeño más consultivo que deliberativo. En estas circunstancias, en el plano político lo nacional siguió pautando la agenda de lo municipal.

Esto se reflejó en experiencias participativas primarias, orientadas al levantamiento de demandas comunitarias y a la aportación de mano para la ejecución de las obras. En los 22 años, si bien hubo una evolución hacia intervenciones más complejas, esta matriz logró sobrevivir. El desarrollo de las primeras formas autónomas de organización social fue más bien fruto del trabajo de ONG nacionales e internacionales.

En el segundo período (1997-2000), la profundización de la autonomía que implicó el reconocimiento de su dimensión política, introdujo otras bases en la legitimación de las autoridades con la elección directa de los alcaldes y el cambio por concejos municipales más representativos. A ello se agregó la redefinición y ampliación de las competencias municipales, y el afianzamiento de algunas autoridades por las gestiones de la emergencia y la reconstrucción después del huracán Mitch.

Esta profundización de capacidades y competencias de las municipalidades para tomar decisiones, se trasladó al impulsó de los primeros procesos participativos de planificación estratégica. Asimismo, repercutió en el incremento de las reuniones con la población en espacios como las sesiones de los concejos municipales que anteriormente habían sido poco utilizadas por la población. Sin embargo siguieron siendo mecanismos más consultivos e informativos, con pequeños pasos hacia la (co)decisión por la vía de las validaciones de los proyectos.

Con dos tipos de procesos participativos a la vista, los estratégicos -abiertos a la (co)decisiones- y los proyectos de corto plazo -limitados a la ratificación-, a estas alturas empezó a ser evidente que la inmediatez de las decisiones restringía los márgenes de intervención de la ciudadanía. En sentido inverso, a medida que la ejecución de las decisiones se alejaba en el tiempo, se ampliaban las cuotas de intervención a la ciudadanía.

En el lado de las organizaciones sociales, los retos post-Mitch contribuyeron a la formación de espacios locales de coordinación entre organizaciones de la sociedad civil. El discurso de la autonomía respecto a los gobiernos y los partidos halló eco en un tejido asociativo que empezó a construir sus propias redes, enfocadas en la gestión de bienes de beneficio general.

El tercer periodo (2001-2004) coincidió con el auge de la autonomía política jalonado por dos acontecimientos: la primera elección de autoridades separadas de las nacionales y la aprobación de un nutrido número de leyes que fortalecieron la capacidad de decidir las municipalidades. En esto último, tuvieron un especial impacto las leyes de Transferencias Presupuestarias que escalaba a su punto máximo la autonomía financiera, y la de Carrera Administrativa Municipal que daba un respaldo inédito a la autonomía administrativa.

La ampliación de capacidades de las autoridades también abarcó las opciones participativas para ofrecer a la población mediante la Ley de Participación Ciudadana, lo que incluyó la generalización de las consultas de los presupuestos municipales, la instauración de los Comités de Desarrollo Municipal como espacio de interrelación entre autoridades (locales y ministeriales), organizaciones comunitarias y ONG.

En este mismo periodo se registraron los mayores índices de participación en los cabildos y en las percepciones que la ciudadanía tenía de poder influir en las decisiones locales, aunque el acento siguiera puesto en las fases consultivas de las decisiones públicas. En el reglón de la autoorganización, una de cada tres personas formaron parte de una organización y las asociaciones de pobladores empezaron a ocupar su lugar en el tejido asociativo y a registrarse en los libros de los concejos municipales.

El cuarto período (2005-2008), experimentó el desafío a la autonomía municipal a pesar de que había conocido su auge cuatro años atrás. El desafío llegó con el cambio de Gobierno Central a mitad del período. Los gobiernos municipales pasaron de tener como contraparte un Jefe de Estado que buscaba alianzas para reforzar sus posiciones políticas, ofreciendo a cambio la descentralización, a otro con aspiraciones de refundar el Estado con menos peso para los municipios.

Por lógica, los cambios más notorios fueron en la autonomía política. Las relaciones entre gobiernos que habían tenido un cariz reivindicativo y de negociación, a partir de 2007 empezaron a tenerlo de disciplina y acatamiento por el alineamiento político de las municipalidades sandinistas con el Gobierno Central. Ello incluyó la reducción de las capacidades para tomar decisiones de los gobiernos locales en los planos políticos y administrativos.

Entre las restricciones políticas estuvo la imposición de la figura del secretario político por encima de los gobernantes electos, retrocediendo así a los años 80; y la implantación de una nueva modalidad de participativa, dando márgenes a las autoridades para que mantuvieran la convivencia con la anterior modalidad hasta las siguientes elecciones municipales.

El quinto período (2009-2012) fue el del debilitamiento de la autonomía política. Su signo más claro fueron las irregularidades ocurridas de las elecciones municipales de 2008, que dieron origen a autoridades espurias. Con ello se rompió el vínculo del mandato que los electores hasta la fecha entregaban a sus autoridades, y aunque no puede decirse que se retrocedía a épocas pre-constitucionales, en una buena parte de los municipios del país la población consideraba que estaba gobernada por autoridades que había electo.

Con el gobierno del FSLN en la mayoría de los municipios fueron derribados los últimos obstáculos que interponía la autonomía política para implantar la modalidad participativa oficial en todo el país. Entre las primeras repercusiones de la adulteración del origen electivo de las autoridades estuvo el debilitamiento de su poder para orientar la vida del municipio con decisiones propias.

En las condiciones creadas a partir de 2009, las autoridades municipales no tuvieron las mismas opciones que entre 1990 y 2000, cuando los Gobiernos Centrales trataron de imponer los CDM como modalidades participativas forzosas, a contrapelo de la autonomía municipal.

La imposición de formatos participativos homogéneos para todos los municipios implicó, además, la exclusión de aquellas personas que no se sentían identificadas con el FSLN que tutelaba a los CPC. Con ello se erosionó el objetivo de la participación ciudadana de contribuir al fortalecimiento de la democracia local.

Lo ocurrido a partir de 2009 confirma que la forma de cómo se eligen a las autoridades municipales es relevante para la autonomía de los electos frente a sus dos grandes referentes: la ciudadanía, que la endosa, y el Gobierno Central, que la reconoce...o que simplemente la ignora.

Parte IV. Autonomía política y participación ciudadana en los casos estudiados

Los capítulos anteriores han mostrado que la restauración de la municipal en Nicaragua ha sido fundamental para el surgimiento de procesos de participación ciudadana, en el contexto de la descentralización del Estado y de un marco jurídico que han fortalecido el régimen municipal. Esto ha contribuido a que las autoridades locales acrecentaran su autonomía política para redistribuir la capacidad de decidir entre sus ciudadanos.

Ahora falta ver cómo estas transformaciones se manifestaron en los municipios. Para ello en esta IV parte se reconstruirán las experiencias participativas de tres municipios del país con el objetivo de comprobar localmente su relación con la autonomía política que tuvieron las autoridades municipales para crear las condiciones institucionales correspondientes.

Los municipios seleccionados fueron Estelí, Juigalpa y Nueva Guinea. Los dos primeros corresponden a cabeceras departamentales, lo que les da un peso político-administrativo significativo dentro de la organización del Estado. Además, tanto Estelí como Juigalpa fueron fundadas como ciudades a finales del SXIX.

Nueva Guinea presenta una situación particular. No es un municipio cabecera de su departamento y además pertenece a una de las dos regiones autónomas del país, la del Atlántico Sur. A diferencia de los dos anteriores, su creación en 1981 lo hace unos de los municipios más recientes del país.

En cambio presentan similitudes que los hacen comparables:

- Corresponden a la categoría B de municipios con ingresos corrientes anuales mayores de diez millones de córdobas.
- Comprenden una población entre 50,000 y 100,000 habitantes
- Y sobre todo, tienen experiencias participativas que pueden ser reconstruidas siguiendo el curso de la puesta en marcha de autonomía municipal.

Además cumplen con una diferencia clave para esta investigación enfocada en la autonomía política municipal: los tres han tenido distintos tipos de gobiernos. Estelí, ha sido gobernado de forma consecutiva por el FSLN en los 22 años seleccionados; Nueva Guinea por partidos liberales; y Juigalpa que ha tenido ambos tipos de gobierno.

Esto hace que la muestra de municipios abarque las cuatro posibles relaciones de autonomía entre los niveles centrales y locales de gobierno, según el factor del alineamiento político entre ambos niveles de gobierno. Asumiendo que las condiciones de polarización política de la transición y el bipartidismo posteriormente sólo podían presentarse las posibilidades que se ilustran en la tabla siguiente:

Tabla 7. Relaciones entre niveles de gobierno según el signo político

	Gobierno central	
Gobierno municipal	No sandinista: 1990-2006	Sandinista: 2007-2012
No sandinista	Juigalpa 1990-2000 Nueva Guinea 1990-2008	Nueva Guinea 2009-2012
Sandinista	Juigalpa 2001-2006 Estelí 1990-2006	Estelí 2007-2012 Juigalpa 2007-20012

¿De qué manera el alineamiento político entre ambos niveles de gobierno condicionó la autonomía política de los gobiernos de estos tres municipios para promover procesos de participación ciudadana?

¿En qué medida las autoridades municipales tuvieron autonomía política entre 1990 y 2012 para impulsar estas modalidades participativas, considerando que estaban facultadas por la Ley de Municipios para promover y garantizar la participación ciudadana?

Para dar respuesta a estas preguntas se reconstruirán las experiencias participativas de cada municipio en capítulos separados. Cada capítulo constará de tres partes: la reconstrucción de la experiencia participativa, el análisis según las dimensiones construidas para la participación ciudadana y la relación de la experiencia con las dimensiones de la autonomía política.

Al final de esta IV parte se hará un análisis comparativo entre los tres casos para extraer las bases de la construcción de las modalidades participativas, según los niveles de autonomía política que los gobiernos locales hayan ejercido respecto al encargo recibido de la población, a sus capacidades de autogobierno, a las relaciones con el Gobierno Central y a la libertad para ofrecer espacios propios de participación a la ciudadanía.

Capítulo 8. Participación ciudadana y autonomía política en Estelí

Características generales

El Municipio de Estelí está ubicado en la región central norte de Nicaragua. Es uno de los seis municipios del Departamento del mismo nombre y a la vez es su cabecera departamental. Tiene una superficie de 795.7 kms² y una población estimada en 124,317 habitantes, según las proyecciones del Instituto Nacional de Desarrollo basadas en los resultados del VIII Censo Nacional de Población 2005 y de la Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud 2006/07¹²⁶.

El municipio está organizado en dos zonas: urbana y rural. La urbana está compuesta por 3 distritos, 22 Unidades Residenciales y 54 barrios; y la rural por 5 Zonas, 16 Sub-zonas y 121 comunidades, según datos de la ficha municipal de 2000¹²⁷.

Por el tamaño demográfico, el gobierno municipal de Estelí hasta antes del 2013 estaba compuesto por un Concejo Municipal de 10 miembros, uno de los cuales era el alcalde. El personal administrativo de la municipalidad ha fluctuado en torno a las 250 personas desde 1998 (Ortega y Wallace, 2001: 129).

Estelí pertenece a los municipios de categoría B por el monto de sus ingresos corrientes, calculados para el ejercicio presupuestario de 2012 en 89,733,482¹²⁸ córdobas, de los cuales el 88.1% correspondieron a ingresos tributarios y no tributarios.¹²⁹

La experiencia de participación ciudadana en el municipio

La experiencia de Estelí entre 1990 y 2012 puede ser ordenada en cuatro fases:

1. Organización en torno a los cabildos, de 1990 a 1997
2. Articulación con la planificación estratégica, de 1998 a 2003
3. Institucionalización y coexistencia de modalidades, de 2004 a 2008
4. Implantación del modelo nacional, de 2009 a 2012

¹²⁶ Cfr: www.inide.gob.ni/censos2005/CifrasMun/Esteli/Esteli.pdf, visitado el 8/3/15

¹²⁷ Tomado de <http://www.inifom.gob.ni/municipios/documentos/ESTELI/esteli.pdf>, el 10/10/15

¹²⁸ Tasa de cambio respecto al dólar estadounidense: 26.8 el 1/3/15, según el Banco Central de Nicaragua,

¹²⁹ Cfr. https://www.transmuni.gob.ni/docs/pm_inf_ene_jun_2012.pdf, visitada el 8/8/15

1. La organización en torno a los cabildos, de 1990 a 1997

Sin omitir el aporte de las experiencias previas de organización de la población, esta fase también podría ser considerada la fundacional, si se toma en cuenta que sentó las bases de las relaciones con un nuevo tipo de autoridades municipales, que a partir de 1990 fueron electas y no nombradas por el Presidente de la República.

En otras palabras, se trataba de la interlocución con gobernantes locales que debían su autoridad al encargo directo de la población, para dar sentido al desarrollo y la convivencia del municipio en el cual habitaban.

Esta característica no era exclusiva de Estelí, pero la lectura que hicieron las autoridades recién electas de las circunstancias en las que tenían que cumplir con su gestión, dio como resultado una experiencia particular que fue pionera en el impulso de los ejercicios participativos municipales en todo el país.

Esta primera experiencia consistió en la transformación del cabildo, prescrito en la Ley de Municipios como sesiones solemnes de consulta de las autoridades con la población, en procesos permanentes de negociaciones que incluían los primeros ensayos de (co)decisión.

En la forja de esta fase fundacional intervinieron un conjunto de factores nacionales y locales que le dieron su sello distintivo. Entre estos factores estuvieron:

- a) La tradición organizativa del municipio.
- b) La necesidad de involucrar a la población en la solución de los problemas identificados por ella misma.
- c) El imperativo de arraigar el gobierno municipal en la población ante un gobierno nacional adverso.
- d) El aprovechamiento creativo de las oportunidades de participación que brindaban la Ley de Municipios.

a) La tradición organizativa del municipio.

El municipio de Estelí se encuentra entre los municipios nicaragüenses con mayor experiencia organizativa, debido al protagonismo que tuvo como escenario en la lucha contra la dictadura somocista. En aquella época la población tuvo un papel activo en la

organización de redes clandestinas de apoyo a los grupos que luchaban en las zonas urbanas y rurales del municipio.

“Como producto de la guerra de liberación en Estelí la gente iba teniendo mucho apoyo, mucha colaboración, ese sentimiento de solidaridad como un elemento muy fuerte (...). En los barrios la gente se reunía, es la misma gente la que te va indicando y como vos también venís de ese mismo barrio, entonces sabés que reunirse es importante. (...) Si fue bueno en lo que fue la insurrección, entonces también tenía que ser bueno en la posguerra”¹³⁰.

Estas circunstancias políticas contribuyeron a forjar un nuevo rasgo en la identidad de los habitantes de Estelí –estilianos-, asociado al heroísmo y a la combatividad, y de paso a una adhesión mayoritaria al sandinismo. De alguna manera esto los hizo sentirse diferentes respecto a otras poblaciones del país.

Como parte de la estrategia insurgente, el FSLN orientó la formación de los comités de defensa civil (CDC) para proteger a la población no combatiente durante y después de las tres insurrecciones que vivió la ciudad entre 1978 y 1979. Después del triunfo de la revolución se convirtieron en los comités de defensa sandinista (CDS), la organización de masas del FSLN para las comunidades urbanas y rurales. Al igual que en todo el país, hacia finales del período revolucionario los CDS, en busca de un formato más pluralista, cambiaron su nombre y su estrategia por el de Movimiento Comunal Nicaragüense (MCN).

Con el cambio de régimen ocurrido en 1990 las estructuras del MCN quedaron intactas en Estelí, e incluso se vio fortalecido su papel al ocupar una de sus dirigentes locales un escaño en el Concejo Municipal. Además, muchos sandinistas se reinsertaron en el MCN como una opción de militancia política para trabajar en pro de la comunidad y defender lo que consideraban una organización de la revolución.

¹³⁰ Entrevista a ex-alcaldede Estelí.

“(Después del revés electoral) el Movimiento Comunal Nicaragüense, tiene un avance fuerte y una aceptación de la gente. Era una instancia a la que recurrimos todos los que nos quedamos buscando en qué organizarnos”¹³¹.

b) La necesidad de involucrar a la población en la solución de los problemas identificados por ella misma.

En lo local, la municipalidad, además de los problemas propios de la administración de los servicios, enfrentaba dos graves consecuencias de la guerra: el crecimiento incontrolado de la zona urbana¹³² producto de la migración de la población de las zonas de conflicto; y la polarización política en la sociedad (Ortega, 1996: 146) agudizada por la desmovilización de los miembros de la contrarrevolución (Resistencia Nicaragüense) y de las fuerzas armadas. Sobre el particular, todas las entrevistas obtenidas coincidieron en señalar que entre los retos que enfrentó el primer gobierno estaba la división de la sociedad entre sandinistas y antisandinistas.

“Estelí era una ciudad dividida entre lo que se llamaba la Contra y el gobierno encabezado por la misma persona que había sido alcalde en los años 80 por el Frente Sandinista”¹³³.

Frente a estos problemas, siguiendo la tradición de los años 80, las autoridades formularon proyectos para ser presentados a la cooperación descentralizada y a las ONG nacionales e internacionales que trabajaban en el municipio. Para hacer más eficientes estas respuestas impulsaron la participación de los pobladores en la identificación y la ejecución de las obras.

“Íbamos juntos a los barrios, promotores de la alcaldía y promotores del MCN. Comenzábamos a promover la participación (de la gente) para hacer pequeños

¹³¹ Entrevista a funcionario de la alcaldía

¹³² Según un informe de la alcaldía de 2000: “El área de la Ciudad de ESTELI, ha experimentado un crecimiento muy alto en los últimos diez años, fenómeno que ha tensado las capacidades municipales para satisfacer las demandas cada vez más crecientes de los pobladores de los nuevos asentamientos que requieren de los servicios básicos de agua, energía eléctrica, servicio sanitario y apertura y conformación de calles, entre otros.

La mayoría de los nuevos asentamientos surgidos en los últimos diez años, se ubicaron en áreas no contempladas para la expansión urbana según el esquema de ordenamiento urbano de 1994”. Tomado de <http://www.inifom.gob.ni/municipios/documentos/ESTELI/esteli.pdf>, el 10/10/15

¹³³ Empresario local

diagnósticos que nos permitieran recoger la problemática socioeconómica. La gente en el barrio, en la comunidad, decía: este es mi problema No. 1, 2, 3, y en base a eso la alcaldía ejecutaba conjuntamente con el MCN”¹³⁴.

c) El imperativo de arraigar el gobierno municipal en la población ante un gobierno nacional adverso.

Los resultados de las elecciones dejaron un panorama político en el que los gobernantes de Estelí no tenían experiencia. Frente a ellos tenían a un Gobierno Central de signo contrario entre cuyas misiones urgentes estaban las reformas políticas y económicas que demandaba el cambio de régimen. Como ya se vio en capítulos anteriores, esto acarreó la reducción del sector público y el traslado forzoso de obligaciones hacia los municipios sin las debidas compensaciones económicas.

Las autoridades locales estaban convencidas de que les esperaban relaciones hostiles con el gobierno nacional por razones políticas: “en el caso de Estelí, siendo su población mayoritariamente sandinista, tenían un Gobierno central adverso, que no simpatizaba con el municipio por ser sandinista”¹³⁵.

Ante esta situación, el gobierno municipal, consciente de estar defendiendo un emblema del sandinismo y anticipándose a posibles crisis políticas con el nivel nacional, decidieron arraigar su gestión en la participación de la ciudadanía como una forma de fortalecer su legitimidad política y su retaguardia social.

“Nos dijimos que lo peor que podíamos hacer era separarnos de las bases. Lo importante era responder en la medida de lo posible las necesidades más sentidas (...) que los recursos -como no estaba el Frente Sandinista en el poder- teníamos que buscarlos con el Gobierno (Central) o los buscaríamos con la cooperación externa (...) En líneas generales, había que escuchar a la población porque conoce sus necesidades y puede decir cómo resolverlos; que no llegáramos con proyectos impuestos sino que

¹³⁴ Entrevista a dirigente municipal del MCN.

¹³⁵ Entrevista a ex-vicealcaldesa

fueran reconocidos y validados en las reuniones con la gente, que definiéramos las prioridades y sobre ellas trabajábamos”¹³⁶.

d) El aprovechamiento creativo de las oportunidades de participación que brindaban la ley de municipios.¹³⁷

De los espacios habilitados por la Ley de Municipios el cabildo era, por razones de movilización social y de comparecencia pública de las autoridades, el que más interés despertaba entre la población pero también el que más complicaciones presentaba, debido al formato de asambleas masivas en las que se presentaban solicitudes de manera desordenada.

Además, había una desconexión entre las asambleas y reuniones de las autoridades con los pobladores en los barrios y comarcas rurales, y la celebración de los cabildos, en particular con el de presentación y discusión del presupuesto anual.

Ante estas anomalías, en 1994 las autoridades y los dirigentes municipales del MCN decidieron dar un vuelco a la organización de los cabildos, y en vez de actos coyunturales, más formales que efectivos, convertirlos en un proceso de discusión de los presupuestos que encadenara las reuniones con los pobladores y la sesión del cabildo para aprobar las propuestas presentadas por la población.

Según esta reforma, el cabildo pasó a ser un proceso deliberativo con la población de tres fases:

- La preparatoria o pre-cabildo, en la que las autoridades presentaban el primer borrador del presupuesto al Movimiento Comunal (MCN), que su vez elaboraba una versión didáctica para presentarla en asambleas y recogía las demandas y las observaciones que hacía la población.
- La celebración del cabildo, en cuya parte central se presentaba el anteproyecto del presupuesto que había resultado de las consultas en las comunidades y se volvía abrir a los comentarios de la ciudadanía.

¹³⁶ Ex alcalde

¹³⁷ En este epígrafe se sigue la reconstrucción de la experiencia recogida en Ortega, 1996: 148-154

- El post-cabildo que constaba de aproximadamente cuatro pasos: el ajuste de las demandas al techo presupuestario a cargo del personal técnico de la municipalidad, la redefinición de las prioridades y la aprobación del presupuesto por el Concejo Municipal, la información de lo aprobado a los barrios por el Movimiento Comunal y la firma de convenios entre la municipalidad y líderes comunitarios para la ejecución conjunta de los proyectos aprobados.

En respaldo a esta fase fundacional el gobierno local había aprobado entre 1992 y 1993 una política de atención a todos los ciudadanos de carácter pluralista, que perseguía fomentar “la participación de todos los ciudadanos en las decisiones y la gestión del gobierno local” (Ortega, 1996: 148). En lo administrativo, creó la Oficina de Promoción y Desarrollo Comunitario para coordinar el proceso participativo y acopiar las demandas y sugerencias de la población, que resultaban de la ejecución de los proyectos aprobados en los planes operativos anuales.

Por el lado social, la alianza con el MCN representaba la garantía de mantener vivo el proceso de cara al siguiente cabildo, y garantizar el seguimiento de los proyectos en los barrios y las comunidades donde tenía organizadas sus estructuras de base.

Por eso esta fase inicial estuvo claramente marcada por los cabildos. Las autoridades, con respaldo de una organización social, decidieron transformar las opciones participativas que brindaban las leyes a modalidades más cercanas a las características político-culturales de la población, aspirando a la mayor inclusión posible y más cercana a la toma de las decisiones.

2. La articulación con la planificación estratégica de 1998 a 2003

Si la fase anterior estuvo marcada por la importancia de los cabildos como articuladores de la participación ciudadana, la segunda fase recibió su sello de la continuidad en el gobierno del FSLN, de la movilización social generada por el huracán Mitch y del proceso de planificación estratégica impulsado por la municipalidad.

a) La continuidad del FSLN en el gobierno.

Las elecciones de 1996 dieron una nueva victoria al FSLN con el 48.6% de los votos, el 30.6% para la Alianza Liberal y el 14.5% para una asociación de suscripción popular

(IPADE: 2012: 156). Estos resultados posibilitaron mantener la prioridad de la promoción de la participación ciudadana en la agenda de las autoridades.

Siguiendo la estela del anterior gobierno municipal, formuló una nueva política de participación ciudadana en 1997, y en el último trimestre de 1998 el Concejo Municipal aprobó la creación de la Dirección de Participación Ciudadana. En línea con las reformas constitucionales de 1995 y de la Ley de Municipios de 1997, estos cambios institucionales implicaban elevar el rango del tema que anteriormente era atendido por la Oficina de Promoción y Desarrollo Comunitario.

El objetivo de la Dirección de Participación Ciudadana mostraba la intención de pasar a formas más complejas de la organización: “Promover y fortalecer la participación de la población del municipio, facilitando la institucionalización y legalización de los espacios, mecanismos e instrumentos de participación (...) asesorando y asistiendo técnicamente a la ciudadanía en la constitución, funcionamiento y desempeño de sus organizaciones, en la gestión del gobierno local en la formulación de la política pública y gestión de proyectos comunales de desarrollo” (Alcaldía de Estelí, 2002: 11)

Ello revelaba una transformación en la visión de la participación y del papel de la municipalidad en su promoción. Según el texto, se buscaba formalizar las prácticas que ya estaban en curso, relacionadas o no con el proceso de los cabildos; se establecía el rol de la municipalidad asesorando directamente a la población para organizarse y presentar sus demandas; y se daba una orientación más general a la intervención de la ciudadanía hacia las políticas locales, en especial la planificación estratégica del municipio que iniciaría en 1999, sin olvidar la importancia de los proyectos que eran los resultados más visibles de la participación.

Para concretar, además de estas disposiciones, fueron aprobadas varias ordenanzas y acuerdos para instalar las mesas temáticas de tipo sectorial y las asociaciones de pobladores y el sistema de Consejos de Desarrollo Comunitarios.

b) La movilización social generada por el huracán Mitch.

Los embates del huracán Mitch a finales de octubre de 1998 sobre la ciudad de Estelí causaron severos daños en 18 barrios, casi 700 viviendas seriamente dañadas, 7,600 personas desplazadas a refugios, 6 puentes destruidos por la crecida del río que pasa por la ciudad y otros daños en las calles y el sistema de drenaje pluvial¹³⁸.

En respuesta a la catástrofe la municipalidad convocó el Comité Municipal de Emergencia, cuyas estructuras descansaban en el tejido de la organización comunitaria que venía impulsando desde que asumiera el cargo en 1997.

Ello desencadenó dos acontecimientos que graficaron las pugnas políticas y los roces con el Gobierno Central por hacer valer la autonomía política de las autoridades locales. El primero fue el intento del Presidente de la República de nombrar al frente del Comité al arzobispo de la diócesis, a pesar de que la Ley de Municipios establecía con claridad que le correspondía al alcalde:

“Nos quisieron imponer que coordinara el Comité de Emergencia Monseñor Abelardo Mata. Nosotros no aceptamos y dijimos que de acuerdo a lo que estaba estipulado en la Ley, le correspondía al alcalde; y que si ellos no querían trabajar entonces que hicieran lo que quisieran, pero que nosotros haríamos los que nos correspondía de acuerdo a la ley”¹³⁹.

El segundo consistió en presiones para que el gobierno local cancelara la declaración de la situación de emergencia en el municipio. En ambos casos el gobierno municipal defendió sus estatus autónomo a pesar de que necesitaba del apoyo del Gobierno Central para enfrentar los daños del huracán.

“Alemán quiso imponer lo que se iba hacer en Estelí, y allí fue cuando el alcalde se paró fuerte y defendió la autonomía municipal. Porque a él realmente le

¹³⁸ Tomado del documento del Proyecto: “Reconstrucción integral de los barrios afectados por el huracán Mitch en la ciudad de Estelí, Nicaragua, en el marco del desarrollo estratégico municipal”

¹³⁹ Ex-alcalde.

correspondía. Además decretó el Estado de Emergencia (apoyado) por otras organizaciones, bomberos, Cámara de Comercio...”¹⁴⁰.

Asimismo estas circunstancias pusieron a prueba la capacidad del tendido comunitario, pensado originalmente para levantar demandas e influir en las decisiones de las autoridades, pero no tanto para cumplir labores de mitigación y reconstrucción de daños por fenómenos naturales.

En este aspecto, el Mitch dejó como enseñanza la importancia del fortalecimiento de la organización de la población, como lo reconoce el alcalde en esas fechas:

“Lo que más nos ayudó -aunque pareciera contradictorio- fue el huracán Mitch, porque la gente comprendió que debía de organizarse aún más, y cuanto mayor cantidad de comunidades organizadas y mejor estructuradas había mayor presión sobre las instituciones del Estado, que se vieron obligadas, como es en el caso de Estelí, a tener que responder la situación de emergencia”¹⁴¹.

Esta movilización de la población contribuyó, además, a desarrollar el músculo del diseño participativo que las nuevas autoridades estaban ensayando para la planificación estratégica del desarrollo. De la intervención en el proceso de los cabildos se había pasado al cumplimiento de tareas de emergencia y reconstrucción.

c) El proceso de planificación estratégica impulsado por la municipalidad.

Los primeros pasos de este proceso iniciaron en 1997 cuando el nuevo gobierno sometió a discusión sus propuestas acerca del desarrollo socio-económico del municipio a un grupo de organizaciones locales. Aunque el mismo tenía un claro contenido técnico, también contemplaba que se realizara con la más amplia participación de los distintos sectores de la población¹⁴².

¹⁴⁰ Entrevista a empresario local.

¹⁴¹ Ex-alcalde

¹⁴² En su introducción el Plan destacaba que “el proceso de planificación estratégica ha significado un giro efectivo de la participación ciudadana. La necesidad imperativa de la sociedad actual de interactuar en el territorio y de desarrollar verdaderos procesos de descentralización, es lo que ha facilitado la organización ciudadana alrededor del plan” (Alcaldía de Estelí, 2001: 4).

La formulación del plan concluyó a finales del 2000 después de pasar por cinco fases. Es decir, tomó todo el período del gobierno que había asumido el cargo en 1997. Entre los obstáculos más serios que tuvo que enfrentar estuvieron los efectos del huracán Mitch, que obligaron a replantear los objetivos iniciales para incluir los de la reconstrucción. Por esta razón el plan después fue conocido por sus siglas, PERDE, que significaba “Plan Estratégico de Reconstrucción y Desarrollo del Municipio de Estelí”¹⁴³.

A lo largo de los cuatro años de la planificación estratégica el sistema de participación municipal conocido como Consejos Territoriales de Desarrollo, fue sufriendo ajustes hasta quedar en un diseño institucional de dos grandes vertientes:

La sectorial, compuesta por mesas temáticas de perfil técnico y político; y la social, compuesta por pobladores de las zonas urbanas y rurales, organizados en asociaciones de base y en concejos zonales. Al final del periodo el diseño tenía un perfil piramidal en el que las organizaciones civiles y las delegaciones del Gobierno Central ocupaban la base de la sección sectorial, y las asociaciones de pobladores urbanos y rurales ocupaban la base de la sección social.

En esta fase de la experiencia participativa de Estelí trascendió su orientación hacia formas más complejas para influir en decisiones de mayor calado. Del proceso de incidencia en los cabildos en los que se negociaba los proyectos comunitarios que entraban en el presupuesto anual, se subió varios peldaños para intervenir en el rumbo estratégico sobre el desarrollo del municipio a largo plazo.

Según sus objetivos, la participación profundizó la calidad de la información de doble vía, la que ofrecían las autoridades y la que recibía la ciudadanía en las sesiones consultivas. La toma de decisiones también mostró cambios; si en la primera la cuota de decisión del ciudadano estaba circunscrita a proponer el orden de prioridad de los proyectos, en la

¹⁴³ “A partir de los destrozos y la destrucción general causada por el Mitch se planteó(...) ¿Se debía olvidar la Planificación Estratégica y dedicarse sólo al Plan de Reconstrucción, dado que la gran dimensión de la destrucción requería urgentemente de un Plan de Reconstrucción para ser presentado a la comunidad donante? Finalmente, a principios del año 1999, se decide reiniciar el proceso de Planificación pero bajo una modalidad que abarcaba elementos de la Reconstrucción y también elementos del Desarrollo Estratégico” (PERDE, versión electrónica de octubre de 2000).

segunda se amplió a validar (o refutar) los diagnósticos, los escenarios y los lineamientos que dieron cuerpo al plan estratégico municipal.

Las formas de control ciudadano, si bien estaban contempladas dentro de ambos diseños participativos, los mecanismos presentaban niveles de desarrollo primario y se enfocaban principalmente a la ejecución física de los proyectos en las comunidades.

Las formas indirectas de participación en esta segunda fase mostraron mayor diversificación, a juzgar por la cantidad de organizaciones civiles que participaron en la planificación estratégica. Esta diferencia respecto a la primera con seguridad se debió a que entonces el eje aglutinador de la participación era el proceso de los cabildos, un evento coordinado conjuntamente por la municipalidad y el Movimiento Comunal; además, la polarización postelectoral facilitó mayor protagonismo a las organizaciones sandinistas que defendían en el municipio el legado de la Revolución.

En cambio, en la fase de 1997-2000, atenuada la polarización y confirmado el bastión sandinista de Estelí en las elecciones de 1996, el post Mitch y la planificación propiciaron la formación y la presencia de otras organizaciones que dieron mayor densidad al tejido asociativo municipal. Según el PERDE, en el proceso de planificación participaron más de 100 organizaciones sociales de distinta naturaleza y de corrientes políticas en las cuatro mesas temáticas creadas para tal fin.

A ello había que agregar las organizaciones comunitarias de los 62 barrios urbanos y de las 80 comunidades rurales del municipio que tenían interlocución directa con el gobierno municipal.

En cuanto a la autonomía que ofrecían las modalidades de ambas fases, en la primera queda claro que se traba de ejercicios participativos sesgados políticamente por las razones que se han señalado, a pesar que pretendían ser una alternativa a la polarización política del momento. En la segunda, el interés de las autoridades de abrir a la deliberación pública el PERDE y el asentamiento del régimen municipal con las reformas de 1997, facilitaron que la participación no fuera patrimonio del Movimiento Comunal y que intervinieran otras organizaciones no sandinistas.

“(Queríamos) que la gente de Estelí se uniera y fuera olvidando la política. Eso dio lugar a que junto con la alcaldía se hiciera la concertación con el sector privado y la sociedad civil (...) creamos la mesa temática y se hizo el plan estratégico del municipio”¹⁴⁴.

3. Institucionalización y coexistencia de modalidades de 2003 a 2008.

Esta fase se desarrolló bajo dos gobiernos municipales que siguieron promoviendo la modalidad de los consejos territoriales de desarrollo, ampliada por la aplicación de la Ley de Participación Ciudadana del gobierno de 2001-2004. El gobierno siguiente, de 2005-2008, también empezó a organizar los Consejos del Poder Ciudadano (CPC) en paralelo con el modelo anterior.

Esto generó una situación de convivencia entre dos modalidades de características diferentes -como se vio en el capítulo 7- auspiciadas por el gobierno municipal. Por ello se puede afirmar que esta tercera fase de la experiencia de Estelí tuvo dos partes: la institucionalización o de aplicación de la Ley de Participación Ciudadana, y de convivencias entre modalidades.

a) Institucionalización

Las organizaciones sociales promotoras de la Ley de Participación Ciudadana y los diputados que la apadrinaron visitaron en varias ocasiones Estelí para conocer de primera mano las características de la experiencia. Por ello no fue extraño que tras su aprobación en 2003, las autoridades de turno ajustaran el diseño aplicado por el gobierno anterior y aprobaran acuerdos y ordenanzas en el Concejo Municipal para formalizarlo.

Un años antes, en 2002, las autoridades habían introducido la figura del Comité de Desarrollo Municipal (CDM), como “máxima instancia de participación ciudadana”¹⁴⁵ (...) constituido mediante acuerdo del Concejo Municipal según consta en el acta número 9 de la sesión extraordinaria número 4 del día 27 de mayo del 2002”.

¹⁴⁴ Empresario local.

¹⁴⁵ Según el documento, un informe de la municipalidad, el Comité de Desarrollo Municipal (CDM) (...) fue constituido mediante acuerdo del Concejo Municipal según consta en el acta número 9 de la sesión extraordinaria número 4 del día 27 de mayo del 2002 a las 2.00 pm y que está inscrita del frente de la página número 88 al frente de la página número 91. (Pérez, Uriel. La participación ciudadana en Estelí, s/f.)

Al igual que en otras partes del país, el CDM estaba integrado por representantes de los consejos sectoriales y territoriales, por delegaciones de los ministerios, por las autoridades municipales y por “otros representantes de sectores influyentes en el desarrollo del municipio”¹⁴⁶.

La incorporación del CDM a los espacios participativos significó además un logro para la autonomía política de las autoridades, si se considera que años atrás había sido rechazado por el interés del Gobierno Central de montar una autoridad paralela al Concejo Municipal, como lo señaló el alcalde de aquel período:

“Me llaman (para decirme) que tendríamos una reunión para formar el Comité de Desarrollo Municipal, que los miembros quienes iban a ser los funcionarios del Gobierno Central (en el municipio). No habría ningún representante de las comunidades. Cuando hice este planteamiento, me dijeron que no me preocupara, que yo sería el Secretario Ejecutivo. Entonces les dije que no iba a formar parte, que más bien era un gabinete municipal del Gobierno Central (...) Amenazaron con no aprobar ningún proyecto que no estuviera en el plan que hicieran. Pero no teníamos (por qué) someter a la aprobación del CDM; (...) teníamos el Concejo Municipal que es el que autorizaba lo que se tenía que hacer en el municipio”¹⁴⁷

El otro cambio introducido fue la formalización de las asociaciones de pobladores como lo establecía la ley de Participación Ciudadana; es decir, registradas en un libro de la Secretaría del Concejo Municipal, y con personalidad jurídica propia para contraer compromisos, lo que les daba autonomía respecto a las autoridades municipales.

Con estos cambios las instancias de participación que habían sido creadas durante la planificación estratégica, quedaron incorporadas a los demás procesos de decisiones públicas locales, en particular al ciclo de elaboración participativa de los presupuestos anuales, como lo establecía la Ley de Régimen Presupuestario Municipal.

Con la (aplicación de) la ley de Participación Ciudadana, creo que no había otro municipio tan minuciosamente organizado. En casi todos los barrios y comarcas

¹⁴⁶ Idem.

¹⁴⁷ Ex-alcalde

fueron organizados comités de desarrollos, también en los distritos en el casco urbano y a nivel municipal. Hubo mucha gente involucrada”¹⁴⁸.

b) Coexistencia de modalidades

El gobierno electo a finales de 2004, también del FSLN, no introdujo cambios en el diseño institucional participativo que había heredado, según se desprende de su informe de gestión¹⁴⁹. Pero a partir del cambio político en el gobierno nacional y la creación del modelo del Poder Ciudadano, acató la orientación de organizar los Consejos del Poder Ciudadano en el municipio.

Esto generó que entre 2007 y 2008 convivieran dos modalidades participativas: los Consejos Territoriales de Desarrollo, aprobados por una normativa local en 2002 y respaldados en la Ley de Participación Ciudadana de 2003, y los Consejos del Poder Ciudadano (CPC) creados mediante un decreto del Poder Ejecutivo a finales en 2007.

El balance que hace el informe de gestión de la municipalidad saliente, reveló que el gobierno siguió consultando los planes de inversión y los presupuestos anuales, con la metodología derivada de la ley de Régimen Presupuestario mediante los Consejos Territoriales y el CDM. Asimismo, continuó priorizando proyectos en talleres de micro-planificación en las comunidades y barrios, e incluso actualizó el plan estratégico para el período 2005-2010 (Pág. 222). En buena medida porque los consejos territoriales eran la mejor red de apoyo a municipalidad al estar organizados en la totalidad de los barrios y en 77 de las 82 comunidades rurales; y lo sectorial mesas temáticas que estaban dentro del CDM, con un desempeño notable de la subcomisión de Turismo (Ídem).

En cambio, los CPC aún estaban en proceso organización. A 2008 se habían formado 131 CPC, 66 de la zona urbana, 65 de la zona rural. En cuanto a sus niveles de organización intermedios, el informe de gestión reportaba la formación de tres GPC de distrito en la ciudad y cinco zonales en la parte rural (Ídem).

Comparadas con las dos primeras, esta fase de la experiencia coincidió con lo que en este trabajo se denominó como período de auge de la participación ciudadana en el nivel

¹⁴⁸ Ex dirigente del barrio Panamá Soberana.

¹⁴⁹ Cfr. Alcaldía de Estelí (2008). Memoria de gestión, primer borrador.

nacional, tanto por la diversidad de opciones y mecanismos, como en la mayor calidad de los ejercicios.

En lo que se refiere al tipo de decisiones públicas en las que aspiraban a intervenir, las experiencias de esta fase mantuvieron su foco en las acciones derivadas del plan estratégico, en especial en los procesos sectoriales, y en la identificación de los proyectos en los ejercicios territoriales.

Según sus objetivos, la información entre autoridades y ciudadanía se mantuvo para fines de macro y micro-planificación, y la redistribución de la cuota de decisiones se amplió con la agregación del CDM en el sistema de los Consejos Territoriales. Hay que recordar que la ley de Transferencias Presupuestarias obligaba someter a la aprobación de los CDM los informes de ejecución de las transferencias del año anterior.

Respecto a las formas de control sobre las autoridades, los comités formados con los pobladores/beneficiarios para acompañar los proyectos en los territorios, habían empezado a practicar auditorías sociales sobre la ejecución física y financiera de los mismos.

Coincidiendo con la generalización de las redes temáticas a nivel nacional, en el municipio también se habían multiplicado las comisiones sectoriales de intereses específicos, en un formato reticular del que las autoridades locales y los ministerios no necesariamente formaban parte. A 2008 funcionaban al menos 4 comisiones temáticas: VIH, niñez, vivienda y salud.

Aunque con la institucionalización del sistema de los consejos territoriales el sesgo partidista había disminuido y las asociaciones de pobladores habían ganado autonomía respecto a la municipalidad, al implantarse la modalidad de los CPC con un sello tan claro del FSLN, el pluralismo y la autonomía sufrieron un retroceso. Esto fue evidente en la cuarta fase, cuando las particularidades de los diseños propios de Estelí se diluyeron con la nacionalización/implantación de una modalidad única de participación ciudadana.

4. Implantación del modelo nacional

El paso de la convivencia entre modalidades participativas a la instauración exclusiva de los CPC obedeció a las órdenes del FSLN, de aprobar ordenanzas en todos los gobiernos

municipales de este partido electos en 2008, estableciendo a los CPC como la única modalidad de participación ciudadana.

Aunque Estelí no estuvo entre los municipios donde hubo denuncias de irregularidades el día de los comicios, las elecciones municipales marcaron el declive de la fiabilidad del sistema electoral nicaragüense y sus resultados mancharon la legitimidad de una buena parte de las autoridades locales electas ese día.

Con las dudas acerca de los resultados electorales, Estelí registró una recuperación en la participación de la población del 49.1%, que en 2004 había descendido al 42.0%, su punto más bajo desde que había sido restaurada la elección directa de las autoridades municipales.

En estas elecciones, el FSLN obtuvo el 63.8% de los votos y el Partido Liberal el 33.8%. Si bien el FSLN perdía un 5.0% respecto a 2004 (68.1%), estos resultados le daban una cómoda mayoría absoluta en el Concejo Municipal.

A la implantación de los CPC, que ya había empezado a finales de la fase anterior, siguió una ruta que reflejó las complicaciones de un diseño institucional pensado desde lo nacional sin tomar en cuenta la esfera autónoma de las municipalidades. En planos generales el proceso tuvo dos momentos: la organización de los CPC y las correcciones respecto a la municipalidad.

a) Organización de CPC

El sistema local de participación ciudadana basado en los Consejos Territoriales no fue impedimento para que los CPC se difundieran en todo el municipio a partir de 2009. Para ello contaron con el apoyo de las autoridades que en su calidad de promotoras de las organizaciones comunitarias sólo tuvieron que comunicar a los consejos de base el cambio de nombre y de nomenclatura.

“Trabajamos en la organización de ellos (de los consejos territoriales); promovimos la elección de la asamblea, otorgábamos un carnet y le damos seguimiento al reglamento que fue aprobado por el Concejo Municipal”¹⁵⁰.

“Lo que ya existía se adaptó, porque el modelo que se impulsó desde el Gobierno Central traía otras carteras que no las tenía el modelo anterior (...). Se hizo un acoplamiento con lo que ya estaba, porque tenían unas estructuras parecidas”¹⁵¹.

El otro punto de apoyo para la transición a los CPC fue que la mayor parte de los dirigentes de los consejos territoriales fuesen miembros del FSLN. Por eso sólo tuvieron que “bajar” la orientación para que fuese acatada y que desde fuera se viese como tan sólo un cambio de nombre.

“Estamos trabajando con los Gabinetes del Poder Ciudadano, que son los mismos con los que empezamos a trabajar en los 90, pero que ahora tienen ese nombre, y promueven el desarrollo”¹⁵².

Congruente con estos cambios, en el plano institucional la Dirección de Participación de Ciudadana cambió de nombre para llamarse Dirección del Poder Ciudadano y la municipalidad paso a tomar el nombre oficioso de Gobierno Municipal del Poder Ciudadano.

En este primer momento hubo poco margen para hacer ajustes al modelo nacional. Lo importante era alinearse con un Gobierno Central que no se consideraba como adversario, con el objetivo de consolidar el poder hegemónico de un partido.

“En el caso de los gabinetes (GPC) ya estábamos en sintonía con el Gobierno Central. Se formaron aquí los Gabinetes del Poder Ciudadano, un modelo que se promovió (desde Managua) y que fue asumido fuertemente por las alcaldías, principalmente por las sandinistas”¹⁵³.

¹⁵⁰ Entrevista a funcionario de la alcaldía.

¹⁵¹ Ex-vicealcaldesa.

¹⁵² Entrevista a directora de ONG local.

¹⁵³ Ex-vicealcaldesa.

b) Las correcciones respecto al gobierno municipal

Siguiendo las indicaciones de Managua los CPC y los GPC se estructuraron en directivas de 16 carteras o cargos que estaban en relación con ministerios del Gobierno Central y con la municipalidad. La lógica era que la población pudiera gestionar directamente sus demandas con los dos niveles de gobierno según las competencias de cada uno.

Sin embargo la aplicación en la práctica del diseño acarreó dos complicaciones. La primera, que la estructura resultaba demasiado pesada para los niveles comunitarios e intermedios, y que en algunos barrios y comunidades rurales no llegaron a completarse todos los cargos: “En algún tiempo todo eso se convirtió en una estructura muy pesada, por el concepto de los gabinetes”¹⁵⁴.

La segunda era más político-jurídica. Tenía que ver con los roces que el modelo tenía con la autonomía municipal porque los GPC, por mucho poder delegado que tuvieran de la Presidencia de la República, no estaban facultados para gobernar sobre las municipalidades. En la práctica se produjeron casos de pugnas por zanjar las discusiones sobre quién mandaba realmente en el municipio.

Por otra parte, tampoco eran entidades de derecho público como para asumir funciones de las instituciones nacionales, como en regulación urbana, agua potable, salud y educación.

“Por ejemplo, alrededor de algunos lotes (terrenos urbanos). El GPC decía: “Estos lotes los reparte el Poder Ciudadano, porque nosotros somos los que mandamos”. Pero quien tenía la competencia era la municipalidad. En algún momento se quiso suplantar la autoridad, pero fue rectificado a tiempo, y se fue aclarando cuál era el rol de la autoridad institucionalizada y cuál el de la organización comunitaria (...) Los Gabinetes del Poder Ciudadano no podían tomar decisiones alrededor de algo que le correspondía a la municipalidad”¹⁵⁵.

La medida de corrección consistió en incorporar al secretario político, que a la vez era el Secretario del Concejo Municipal, al nivel municipal del GPC para no hubiera dualidades entre ambas instancias.

¹⁵⁴ Ídem.

¹⁵⁵ Ídem.

“Se hizo la coordinación (entre el GPC y el gobierno municipal) nombrando delegado municipal del Poder Ciudadano al secretario político municipal que a la vez era el secretario del Concejo Municipal”¹⁵⁶.

En cualquier caso se puede concluir que la implantación definitiva del modelo de los CPC desplazó a los Consejos Territoriales de Desarrollo prácticamente de un año para otro, sin que hubiese de por medio una evaluación, aunque las fuentes consultadas afirmen que no era necesario porque en la práctica sólo hubiera un cambio de nombre.

La experiencia según las dimensiones de la participación ciudadana

Si se examina la implantación de los CPC a través de las dimensiones de la participación ciudadana acotadas para este trabajo, se concluye que el cambio de modalidades no fue sólo de nombre.

Características de los espacios

Según las características de los espacios participativos, los CPC ciertamente lograron absorber a los Consejos de Desarrollo Comunitarios (CDC) y las asociaciones de pobladores con sólo el cambio de nombre, incluso conservando los mismos dirigentes.

Pero no lograron sustituir los espacios sectoriales a pesar de habían intentado crear tantos CPC sectoriales como mesas había, no pudieron cumplir con el requisito de la pluralidad política y de actores que intervenían en las mismas. Tal vez los GPC pudieron aproximarse al formato de las mesas, pero como se verá a continuación fallaron en el tipo de participantes y en su funcionamiento.

Los CPC declararon que, al igual que los CDC, agruparían a los pobladores urbanos y rurales sin distinciones políticas, también acuerpados por la innegable mayor participación de sandinistas en las organizaciones comunitarias. Pero no fue así, el criterio partidista prevaleció sobre el pluralismo, algo que molestó incluso a quienes simpatizaban con el FSLN: “De repente dejó de ser una causa de todos y se convocó sólo a los sandinistas. Para la elección de Comité de Poder Ciudadano de mi barrio sólo se invitó a sesenta casas

¹⁵⁶ Ídem.

de las doscientas treinta casas que hay (...) fue una cosa de un partido y no de toda la gente, sin distingo de creencias políticas”¹⁵⁷.

En el nivel municipal, los GPC se vieron fortalecidos por la incorporación de los delegados de los ministerios y de los GPC zonales, por el alcalde y concejales, y sobre todo por el secretario político, que como ya se vio antes, era a la vez secretario del Concejo Municipal y delegado del Poder Ciudadano. La estructura, a diferencia de las mesas y sus comisiones, no era reticular sino jerárquica puesto que sus integrantes en vez de aportar a las decisiones con iguales posibilidades, acataban las disposiciones de uno de sus miembros: el secretario político, que reunía el poder nacional delegado por el Ejecutivo y por el partido.

En cuanto al funcionamiento en las comunidades, en este apartado no varió la metodología que se había adoptado en el primer periodo para levantar y construir las prioridades con la población y después llevarlas a los presupuestos.

En cambio, los CPC propusieron una innovación que pudo haber democratizado la gestión de los problemas locales. En vez de que todas las demandas pasaran a través de un sólo coordinador, como en los CDC, nombraron a 16 cargos con carteras diferentes para que cada uno gestionara con la autoridad a la que correspondiera la competencia. Sin embargo, como ya se vio arriba, el diseño de una directiva tan grande resultó ser demasiado pesada y burocrática para el nivel comunitario.

Formas directas de participación ciudadana

Los aspectos en los que el cambio de los CDC por los CPC no fue sólo de nombre, se refieren a lo que en este trabajo se ha llamado formas directas de participación según la relación con el ciclo de las decisiones.

Los CDC y las mesas sectoriales nacieron y se consolidaron a medida que se fueron articulando en torno al Plan Estratégico Municipal (PERDE) en su calidad de máxima decisión para el futuro del municipio. Pero a partir del 2009-2012 el plan rector de Estelí fue puesto a un lado a pesar de que el gobierno anterior lo había actualizado en 2008.

¹⁵⁷ Ex-dirigente comunitario del barrio Panamá Soberana.

Este plan fue descartado por las nuevas autoridades, para alinear los planes anuales con el Plan Nacional de Desarrollo Humano orientado por Gobierno Central a todos los alcaldes del FSLN.

“Ahora ya no está el Plan de Desarrollo Estratégico de Estelí. Eso no lo tomamos en cuenta, a no ser que dentro del mismo haya cosas que coincidan con el Plan de Desarrollo Humano de Nicaragua. Esta es nuestra guía (...) Lo que pasa es que el Plan de Desarrollo Estratégico de Estelí ya no está en nuestra agenda (...) ya lo superamos”¹⁵⁸.

En el nuevo proceso de planificación municipal, los planes anuales se elaboran con tres fuentes: los aspectos rescatables del plan estratégico municipal por su coincidencia con el Plan Nacional de Desarrollo Humano, las demandas de la población y los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo Humano.

De modo que el objeto de la participación ciudadana ha quedado reducido al ciclo de decisiones inmediatas de las autoridades, que incluye la información y la presentación de demandas como parte de las consultas para elaborar los presupuestos anuales.

Formas indirectas de participación ciudadana

Las formas locales indirectas de participación, como la calificación del trabajo de las autoridades y la autoorganización, no mostraban mayores cambios, aunque el cierre de los espacios participativos había provocado un incremento de experiencias auto convocadas en las que no intervenían las autoridades locales por razones políticas.

“La alcaldía no tiene los espacios que tenía antes del 2000. Los temas de la salud, el tema de la vivienda, pasaron directamente al partido. El espacio de participación con la alcaldía (el CDM) se convirtió en una oficina que promueve la participación (...) Hay menos información, los presupuestos no se conocen de antes de los cabildos. Antes nos lo entregaba como MCN”¹⁵⁹.

“Siento que los espacios se han ido cerrando, en especial para los jóvenes. Hay muchos jóvenes que quieren hacer cosas bonitas como medio ambiente, música,

¹⁵⁸ Funcionario de la Alcaldía.

¹⁵⁹ Dirigente del MCN.

teatro, hacer cosas que les permita crecer como individuos, pero que no quieren andar en cosas partidarias”¹⁶⁰.

Al mismo tiempo, el ambiente hostil hacia las organizaciones de la sociedad civil críticas con el Gobierno Central y con el fraude de las elecciones de 2008, se ha recrudecido. La municipalidad dejó de proporcionar información para las evaluaciones de desempeño municipal que realizaban ONG nacionales, en cuyas ediciones anteriores Estelí había obtenido los mejores resultados, algo que mostraban con orgullo en sus informes.

Autonomía

En cuanto a la autonomía de las experiencias participativas, el cambio de los CDC a los CPC y la preeminencia del FSLN en las oportunidades participativas que ofrecía la municipalidad, cerraron las puertas a la intervención de otras formas asociativas en los asuntos públicos locales. El caso del Movimiento Comunal es el ejemplo más claro de cómo una organización -de raíces sandinistas- pasó de ser coauspiciadora del proceso de participación en los cabildos a no ser tomada en cuenta por no haberse subsumido en los Consejos del Poder Ciudadano.

Relación de la experiencia de Estelí con la autonomía política de los gobiernos municipales

Para concluir este capítulo falta examinar en qué medida las autoridades tuvieron autonomía política para impulsar estas modalidades participativas, considerando que estaban facultadas por la Ley de Municipios para promover y garantizar la participación ciudadana.

La legitimidad política de las autoridades

Los orígenes de la legitimidad de las autoridades de Estelí han estado asentados en el hecho objetivo de los resultados de las elecciones municipales locales, y en el impacto subjetivo que los mismos han tenido en la población al confirmar a Estelí como bastión sandinista. Además, a lo largo de los 22 años analizados ambos factores se fueron reforzando recíprocamente con el desempeño exitoso de los sucesivos gobiernos.

La suma de ambos se ha traducido en victorias continuas del FSLN¹⁶¹ con el 59.5% en 1990; 48.6% en 1996; 54.7.0% en 2000; 68.1% en 2004; y 63.8% en 2008. Como se puede

¹⁶⁰ Directora de ONG internacional.

ver, salvo en las elecciones de 1996, los votos obtenidos por el FSLN siempre rondaron el 60.0%, llegando a su punto máximo en 2004.

Estos resultados y la buena gestión de las autoridades hicieron que Estelí se mantuviera a salvo de las dudas que el sistema electoral nicaragüense empezó a generar a partir de 1996, y que entre 2007 y 2008 finalmente se precipitó.

Las sombras sobre la legitimidad no llegaron de los datos tangibles sino cuando- como se vio arriba- la administración local dejó de ser percibida como incluyente por el protagonismo de los secretarios políticos, muy en particular en los espacios participativos que ya no eran ofrecidos a toda la población (Por ejemplo: invitaciones sólo a 60 de las 230 casas de Panamá Soberana para formar el CPC).

Es decir, cuando el desempeño de las autoridades contravino los valores socialmente aceptados (Brugué y Gallego, 2001) por la población, de un municipio que en los 17 años anteriores había superado la polarización política, experimentando procesos de diálogo incluyente como la planificación estratégica. Este cuestionamiento no significaba la renuncia al sandinismo, como lo mostró una nueva victoria del FSLN en 2012. Quizás lo que la población no quería era regresar a una etapa que consideraba ya superada.

Autogobierno.

La ubicación de Estelí frente a los gobiernos nacionales liberales entre 1990 y 2007 fue un acicate para que las sucesivas administraciones profundizaran sus capacidades de tomar decisiones en respuesta a las necesidades locales. El recorrido por las cuatro fases de la experiencia ha permitido identificar ejemplos claros de decisiones públicas en las que prevaleció la particularidad del municipio sin que llegara a convertirse en una isla respecto al país en general.

En el área del desarrollo local los gobiernos supieron rentabilizar la cooperación descentralizada de las relaciones de hermanamiento, para responder a los problemas mediante proyectos de desarrollo comunitario. Más tarde también mostraron ser capaces de dar sentido al desarrollo estratégico con la construcción y ejecución del PERDE, sin buscar otra autorización que no fuera la de la población participante.

¹⁶¹ Los datos sobre los resultados electorales municipales se refieren a IPADE, 2012.

En el área del desarrollo de la democracia y de la convivencia social, en cada una de las fases ofrecieron alternativas de participación derivadas de la interpretación de las características socio-políticas del municipio.

En cada uno de estos casos los Concejos Municipales se involucraron aprobando ordenanzas que regulaban el orden social y el administrativo, como el nuevo Manual de Organización y Funcionamiento de la municipalidad entre 1993 y 1997. Desde esta perspectiva cumplieron con las funciones políticas y administrativas que se espera del autogobierno.

Pero a partir de 2007 esta matriz sufrió una transformación severa tras el cambio político en el Gobierno Central. Lo municipal fue sustituido por lo nacional, como se demostró en el remplazo del plan estratégico por el Plan Nacional de Desarrollo Humano, y los consejos territoriales por el modelo nacional de los consejos y gabinetes del poder ciudadano. Estos cambios estaban dentro de la estrategia del nuevo Gobierno Central que proclamó la complementariedad entre todos los niveles de la administración pública y la descentralización hacia los ciudadanos (Gobierno de Nicaragua, 2008).

A esta “nacionalización” de lo municipal se sumó la partidización de la gestión pública local, lo que implicó el retroceso a los años 80, cuando la figura del secretario político se imponía a la de los gobernantes locales.

En su conjunto, estos cambios extrajeron la capacidad de decidir del Concejo Municipal para alojarla en los Gabinetes del Poder Ciudadano o en los Comités de Liderazgo Sandinista¹⁶², no sin ocasionar las contradicciones arriba reseñadas. Pero las medidas tomadas para corregir los desajustes no solucionaron la reducción de hecho del gobierno local a funciones administrativas de las decisiones llegadas de la Capital, como se verá a continuación.

Relaciones con otros niveles de gobierno

En esta esfera los cambios y los contrastes fueron más evidentes porque estuvieron en relación con los cambios en el Gobierno Central. Las relaciones con el Gobierno Central

¹⁶² Células de base de los miembros del FSLN en las localidades.

pasaron de las tensiones y el conflicto político entre 1990 y 2001, a las reivindicaciones entre 2002 y 2006, y a la subordinación a partir de 2007.

En las dos primeras la autonomía fue estatus jurídico y relato político para defender la singularidad política de Estelí frente a gobiernos hostiles. Al abrigo de la misma se exigieron transferencias presupuestarias y delimitación de competencias; y en terreno propiamente de la política se defendió el derecho a la coordinación el Comité Municipal de Emergencia y se rechazó la imposición del CDM como formato nacional estandarizado.

En la tercera, la subordinación fue resultado del alineamiento político entre ambos niveles de gobierno con el regreso de FSLN a la jefatura del Estado. La autonomía siguió siendo un ordenamiento jurídico derivado del estatal, pero políticamente, y en la práctica desapareció.

“El término de autonomía prácticamente lo abolimos, no lo vemos positivo porque los municipios no son una isla, es la concepción que nosotros tenemos. Estelí no es una isla (respecto) de Managua. (El desarrollo) es una responsabilidad de todos; es esa la visión que tenemos nosotros ahora, no estamos luchando por ser independientes¹⁶³.

La autonomía política fue vista como antitética de la sintonía entre ambos niveles de gobierno. Se asoció a los gobiernos de 1990 a 2006 que entrañaban el conflicto con el sandinismo (“Ese es un término que se usaba en situaciones de conflicto político... los gobiernos neoliberales (lo utilizaban) para abandonar a los municipios”¹⁶⁴), y no como un principio para distribuir la democracia en la organización territorial del Estado.

En cambio se ha promovido el nuevo relato el de la complementariedad por oposición a la diversidad que emana de la autonomía: “No nos sentimos ofendidos que nos digan que no respetamos la autonomía. Estamos (trabajando con un enfoque) de la complementariedad y de la responsabilidad compartida. Es el término que defendemos y a eso apostamos”¹⁶⁵.

¹⁶³ Funcionario de la municipalidad.

¹⁶⁴ Ídem.

¹⁶⁵ Ídem.

Para hacer efectiva esta complementariedad, el gobierno de Estelí ajustó el Plan Nacional de Desarrollo Humano a las condiciones de Estelí, acató la disposición presidencial de destinar el 20.5% de las transferencias presupuestarias a salud, educación y medio ambiente, y el alcalde acude a Managua a reuniones semanales con el gabinete de ministros del Gobierno Central. A su vez, cada martes informa a INIFOM del grado de avance de la ejecución de las transferencias presupuestarias.

En general la autonomía política del gobierno de Estelí, que en un momento fue el estatus para construir una experiencia singular arraigada en la participación de la ciudadanía, ha ido perdiendo terreno a medida que la municipalidad ha perdido capacidad de decidir, y ha pasado a ser ejecutora de directrices nacionales que sólo son validadas en ejercicios participativos tutelados desde el FSLN.

Capítulo 9. Autonomía municipal y participación ciudadana en Juigalpa

Características generales

El municipio de Juigalpa está ubicado en la parte central de Nicaragua, a 139 kilómetros la Capital del país. Es la cabecera y uno de los diez municipios del Departamento de Chontales. Tiene una superficie de 727 Km² y una población estimada de 60,551 habitantes, según las proyecciones del Instituto Nacional de Desarrollo basadas en los resultados del VIII Censo Nacional de Población 2005 y de la Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud 2006/07¹⁶⁶.

El municipio está organizado en dos zonas: urbana y rural. La urbana está compuesta por 36 barrios agrupados en 8 zonas; y la rural por 19 comarcas, según datos de la ficha municipal de 2000¹⁶⁷.

Por razones demográficas y según la Ley de Municipios 40/260, antes del 2013 Juigalpa estaba gobernado por un Concejo Municipal de 10 miembros que incluía al alcalde. El personal administrativo de la municipalidad había crecido en aproximadamente el 35.0% en cuatro años, al pasar de 235 en 2009 a 361 en 2012¹⁶⁸.

Por la cuantía de sus ingresos corrientes, Juigalpa pertenece a los municipios de categoría B. En el ejercicio presupuestario de 2012 estos ingresos fueron de 46,875,255¹⁶⁹ córdobas, de los cuales el 82.9% correspondieron a ingresos tributarios y no tributarios¹⁷⁰.

Al igual que el caso anterior, este capítulo estará organizado en tres secciones: la reconstrucción de la experiencia de Juigalpa a través de los hitos que produjeron los distintos gobiernos municipales; el análisis según las dimensiones de la participación ciudadana; y el análisis según las dimensiones construidas sobre la autonomía política de las municipalidades.

¹⁶⁶ Cfr. www.inide.gob.ni/censos2005/CifrasMun/Juigalpa/Juigalpa.pdf, visitado el 8/3/15

¹⁶⁷ Tomado de <http://www.inifom.gob.ni/municipios/documentos/CHONTALES/juigalpa.pdf>, visitado el 8/3/15

¹⁶⁸ Cfr. Alcaldía de Juigalpa. Memoria de Gestión 2009-2012.

¹⁶⁹ Tasa de cambio respecto al dólar estadounidense: 26.8 el 1/3/15, según el Banco Central de Nicaragua,

¹⁷⁰ Cfr. https://www.transmuni.gob.ni/docs/pm_inf_ene_jun_2012.pdf, visitada el 8/8/15

La experiencia de participación ciudadana en el municipio

La participación ciudadana en Juigalpa está indefectiblemente sellada por la historia política del municipio y por el compromiso de los gobiernos municipales con la democratización del poder. En lo primero, el municipio se inserta en un territorio de ideas tradicionalmente conservadoras, arraigadas en un modelo productivo ganadero en el que predominaba la casa-hacienda como eje de las relaciones socioeconómicas.

Este modo de vida fue la base de las autoridades locales que antes de 1979 eran más bien organizaciones de asistencia social que de administración pública: “había liberales y conservadores con añoranzas de las juntas de asistencia social en los gobiernos locales”¹⁷¹.

En el segundo aspecto, y muy relacionado con el primero, ha habido dos tipos de gobiernos locales desde 1990: los que ejercieron el poder de forma vertical, haciendo pocas concesiones a la intervención ciudadana en los asuntos públicos; y los que se preocuparon por crear un tendido de organizaciones alrededor de las decisiones públicas.

Condicionadas por ambos elementos, las experiencias de participación ciudadana de Juigalpa pueden ser ordenadas en tres fases:

1. Participación pautada por la Ley de Municipios, de 1990 a 2000.
2. Institucionalización de una modalidad propia, de 2001 a 2006
3. Implantación del modelo nacional, de 2007 a 2012.

1. Participación pautada por la Ley de Municipios de 1990 a 2000

Esta fase abarca los dos primeros gobiernos municipales que tuvo Juigalpa cercanos a partidos liberales. Ambos estuvieron marcados por la característica de haber sido encabezados por alcaldes que no concluyeron sus períodos: el primero por fallecimiento y el segundo por destitución.

Al igual que el resto del país, en 1990 Juigalpa sufrió la polarización política que dejaron las elecciones de ese año y las consecuencias de haber sido uno de los escenarios de la guerra que desangró al país en los años 80, con fuerte predominio de población no sandinista. De hecho en estas elecciones el departamento de Chontales, al cual pertenece Juigalpa, fue de los que registró la mayor diferencia de votos a favor de la coalición

¹⁷¹ Entrevista a Manuel Ortega.

opositora (70.3%) contra el FSLN (25.4%), que en Juigalpa fue del 59.2% contra 37.9%, respectivamente (IPADE, 2012).

A lo anterior se sumó el protagonismo político del alcalde electo dentro del Movimiento Salvemos la Democracia, una organización de alcaldes de la región geográfica a la que pertenecían los departamentos de Chontales, Boaco y lo que se denomina como Zelaya Central. Este movimiento abanderó las demandas políticas de la fracción más radical de la coalición vencedora de las elecciones (UNO), que reclamaba al gobierno Chamorro el fin del Protocolo Transición -porque mantenía en pie algunas instituciones y personajes de la revolución sandinista-, y el cumplimiento de las exigencias no cumplidas de los desmovilizados de las fuerzas de la contrarrevolución.

Este contexto no creaba un ambiente favorable al impulso de iniciativas de participación que incluyera a toda la ciudadanía, pero el surgimiento de iniciativas colaterales para atenuar la polarización política, contribuyeron al desarrollo de experiencias participativas entre 1990 y 2000, modeladas por las disposiciones de la Ley de Municipios de 1988 sobre participación ciudadana.

En este periodo dos eventos dieron un contenido propio a la experiencia participativa de Juigalpa: a) la celebración de los cabildos como principal espacio participativo y b) la planificación estratégica del municipio.

a) La celebración de los cabildos como principal espacio participativo

Frente al escenario político de polarización que amenazaba con escalar de nuevo a niveles del conflicto bélico, se creó en el municipio en 1990 el Comité de Reflexión integrado por “el alcalde de Juigalpa, el diputado sandinista de la región, el jefe de la policía, el jefe regional del ejército, el obispo de la diócesis (...), la asociación de ganaderos y el delegado del gobierno central” (Ortega, 1996: 162).

Los resultados de este Comité de Reflexión generaron el clima en el que se abrieron espacios de distensión y de acercamiento en el municipio entre los bandos que habían estado enfrentados, incluso en el conflicto armado. Entre las organizaciones que reencontraron lugar en este nuevo ambiente estaba el Movimiento Comunal Nicaragüense,

que a pesar de su origen sandinista supo establecer relaciones de diálogo con las autoridades municipales.

El indicador de la mejoría de estas relaciones fue, por el lado de la municipalidad, el cambio operado en la manera de celebrar los cabildos municipales. En 1991, el cabildo se había celebrado solamente con participación del personal de la alcaldía. Al contrario, en 1992 se hizo una invitación pública a toda la población (Ortega, Op. Cit: 163).

Del lado del Movimiento Comunal, sus dirigentes locales, convencidos de que para ganar influencia en una municipalidad adversa tenía que abrirse a los sectores no sandinistas de la sociedad, abrieron sus filas a los ex-miembros de la Resistencia Nicaragüense (contrarrevolución), y aceptaron que hubiese otras formas de organización comunitaria promovidas por la municipalidad.

Estos movimientos en ambos actores desembocaron en una experiencia participativa gestada en torno a la celebración de los cabildos y cada vez más arraigada en las demandas de las comunidades. El curso de esta experiencia fue paulatino¹⁷²:

- En 1992, fecha del cambio, el Movimiento Comunal presentó las demandas recogidas por sus estructuras, pero al final prevalecieron los criterios técnicos de la municipalidad, que privilegiaban “obras de mejoramiento de calles y ornato en el centro de la ciudad”.
- En 1993 lograron que los problemas priorizados por la población donde tenían presencia, fuesen incorporados en los presupuestos para 1994.
- En paralelo el Movimiento Comunal se incorporó a instancias permanentes de interlocución con las autoridades municipales y nacionales, como la Comisión Municipal de Vivienda, el Consejo Municipal de Desarrollo, el Comité del hermanamiento con La Haya, y las reuniones periódicas que sostenía el alcalde con líderes comunitarios.
- En 1994 el Movimiento Comunal logró impulsar el ejercicio de mayor calado en el período, que consistió en el alumbrado público de barrios periféricos del municipio,

¹⁷² En esta reconstrucción cronológica se sigue el texto sobre Juigalpa de Manuel Ortega, 1996: 164.

en el que se involucraron la municipalidad, los representantes de los barrios, la empresa nacional de energía, el diputado regional y el ejército.

Pero esta lógica participativa no implicó un cambio en la totalidad de las actuaciones de la municipalidad, en las que siguió predominando el estilo voluntarista del alcalde:

“En el gobierno de Chaco (diminutivo de Isaac, nombre del alcalde del período) la gente vio hacer cosas (...) hacía una cosa y a nadie le preguntaba, fuera buena o mala; él la hacía y punto. Recuerdo (el caso de) un kiosco que hay en el centro del parque. Nadie sabía qué estaba haciendo, ni el vicealcalde, y allí estaba invirtiendo un millón de córdobas de la municipalidad. Él estaba haciendo su obra. No digo que hiciera cosas malas, fue un buen alcalde (y) un buen administrador. Desde el punto de vista material hizo cosas, pero no con la gente”¹⁷³.

b) La planificación estratégica del municipio

Aunque entre 1997 y 2000 siguió al frente del gobierno municipal la misma corriente política que el ejercicio anterior, ello no implicó que retomara la práctica de hacer del cabildo el principal espacio de participación ciudadana. A esto contribuyeron la inestabilidad creada dentro de la municipalidad por la destitución del alcalde en 1998 y el cierre de la oficina de relaciones con la comunidad debido a la renuncia de la funcionaria a cargo¹⁷⁴.

Los cabildos retornaron a su expresión elemental plasmada en la Ley de Municipios de asambleas públicas anuales para informar sobre el trabajo de la municipalidad y acerca de la ejecución del presupuesto, y recibir solicitudes y quejas de la población. En este ámbito la experiencia participativa de Juigalpa más bien decayó, como lo reconoció en su informe el alcalde que concluyó el periodo de gobierno:

¹⁷³ Entrevista a ex-alcalde.

¹⁷⁴ Cfr. Alcaldía Municipal de Juigalpa (2000). Memoria de gestión municipal. Proyecto Transmisión de Gobiernos Locales.

“Estamos convencidos de que se necesita una relación con la comunidad más sistemática, abierta, más participativa y una comunicación permanente de doble vía (...) a fin de consolidar una coordinación constructiva, humana y de desarrollo”¹⁷⁵

A este declive contribuyó el debilitamiento de las organizaciones comunitarias por el repliegue del Movimiento Comunal en el municipio y la implantación de los JCOPS¹⁷⁶ en las zonas urbanas y rurales promovidas por los dos alcaldes del período. Pese al respaldo oficial, las JCOPS no pudieron llenar el vacío dejado por el tejido comunitario construido en el período anterior, principalmente porque “se concentraron en atender a la población liberal y se olvidaron de incluir las demandas del resto de la población”¹⁷⁷.

Donde la participación alcanzó nuevos ámbitos y niveles aprovechando los nuevos espacios que ofrecía la Ley de Municipios reformada en 1997, fue en el proceso de planificación estratégica coordinado por un concejal sandinista que en el período siguiente sería el nuevo alcalde. La forma cómo se involucró este concejal tuvo un toque de casualidad, que demuestra el nivel de improvisación que predominaba en la municipalidad entre 1997 y 2000:

“Teníamos un hermanamiento con Holanda que había ofrecido una capacitación para elaborar los planes estratégicos del desarrollo de los municipios. (Como) nadie quiso ir, el alcalde me preguntó: “¿Usted quiere ir profesor?”. “Con todo gusto voy”, le dije. Me trasladé a Holanda dos meses a estudiar planificación estratégica que luego se vino a implementar a partir de 2000. (En otras palabras) me tocó desarrollar el plan estratégico que yo había elaborado con el apoyo de un técnico que nos prestó Leiden durante 8 meses”¹⁷⁸.

La planificación estratégica de Juigalpa, aprobada por el Concejo Municipal en noviembre del 2000, fue concluida por el nuevo gobierno electo también en esa fecha. El proceso de

¹⁷⁵ Ídem.

¹⁷⁶ Juntas Comunitarias de Obras y Progreso. Como ya fue explicado en capítulos anteriores, estas Juntas fueron patrocinadas por el líder del Partido Liberal Constitucionalista antes de ser Presidente de la República, como la alternativa comunitaria al Movimiento Comunal. Algunos alcaldes liberales electos en 1996 las organizaron en sus municipios siguiendo una directriz del líder del partido que también fue electo Jefe de Estado en esa fecha.

¹⁷⁷ Ex Secretaria del Concejo Municipal.

¹⁷⁸ Ex-alcalde.

planificación organizó instancias participativas siguiendo las pautas de la Ley de Municipios en los siguientes aspectos:

- La constitución del Comité de Desarrollo Municipal, dispuesta en el artículo 28.7, que incluía entre sus finalidades: “la planificación y ejecución de proyectos y obras municipales, tanto comunales como aquellos que incidan en el desarrollo socioeconómico del municipio”.
- Las comisiones o mesas sectoriales, que eran los espacios de deliberación en los que confluían las instituciones locales y del Gobierno Central, las organizaciones sociales y los representantes de las comunidades rurales y los barrios.

Los efectos en la organización del municipio fue un diseño institucional de dos vertientes: la territorial y la sectorial. La primera para las relaciones entre las autoridades y la población en sus lugares de residencia. La segunda para el abordaje de los ejes del desarrollo.

“A partir del proceso la planificación se pensó en cómo organizar (el municipio): si por regiones o por subregiones, porque el municipio es bastante grande. También por sectores. Empezamos a convocarnos y a reunirnos por sectores: cámaras empresariales, asociaciones de productores, ONG...”¹⁷⁹.

De manera que de la puesta en práctica de la primera planificación estratégica del municipio no sólo resultó un documento que contenía las líneas generales del desarrollo con una perspectiva de diez años. Además sentó las bases de una forma de articulación social para la deliberación y el consenso por encima de las diferencias políticas que dividían al municipio, aprovechando oportunidades que brindaban las leyes de municipios que rigieron entre 1990 y 2000.

“A medida de que nosotros nos fuimos juntando y haciendo más trabajo, entonces vemos la necesidad de que había que organizarlo por regiones o micro-regiones ya, entonces poco a poco se iba mejorando la organización territorial”¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Entrevista a ex-dirigente del CDM.

¹⁸⁰ Ídem.

Pero esto fue sólo en el último tercio del período. En los dos primeros fue una participación de mínimos, apegada con timidez al texto de la Ley de Municipios por el carácter y la inestabilidad de las autoridades en ejercicio.

2. Institucionalización de una modalidad propia, de 2001-2006

Esta fase de la experiencia participativa de Juigalpa inició con el cambio político en el gobierno municipal tras las primeras elecciones locales separadas de las nacionales en 2000. En estas elecciones el FSLN conquistó por primera vez la municipalidad con el 39.5% de los votos frente a las 33.3% obtenidos por el PLC (liberales) y el 24.8 por el Partido Conservador (IPADE, Op. Cit: 188).

Estos resultados produjeron un escenario complejo para un gobierno sandinista. En primer lugar significaron un vuelco político en un municipio considerado antisandinista, como se puede notar en la suma de los resultados de liberales y conservadores (58.1%). Además significaron un revés para el PLC que se encontraba gobernando el país y el inicio de un nuevo tipo de relaciones entre el nivel central y local.

A esta complejidad también hubo que sumar la composición del Concejo Municipal integrado por cuatro concejales sandinistas, cuatro liberales y dos conservadores. Una situación inédita respecto a concejos anteriores que dejaba en un equilibrio precario la mayoría de FSLN, obligado a negociar para gobernar. De ello resultó la elección de una concejal conservadora en el cargo de Secretaria del Concejo, el segundo en importancia del pleno municipal.

En último lugar, en los aspectos administrativos, el gobierno entrante recibió un desorden generalizado, especialmente en lo financiero: “(Además) de un gobierno central adverso encontramos una alcaldía casi en bancarrota. (...) una alcaldía muy mal administrada, las cuentas se llevaban en cuadernos, como si fueran cuadernos de pulperías -los contribuyentes aparecían en esos cuadernos de cuentas-. Una alcaldía endeudada; se debía al seguro social casi 7 millones de córdobas porque nunca habían enterado al Instituto de Seguridad Social las cotizaciones que los trabajadores pagaban a la alcaldía”¹⁸¹.

¹⁸¹ Ex-alcalde del período.

“Había un desorden impresionante, no se me entregó un libro de actas con todas las sesiones del gobierno municipal anterior (...) El Secretario del Concejo saliente me dijo “vas a ser la Secretaria del Concejo, allí está eso”¹⁸².

Frente a este panorama el nuevo gobierno tenía a su favor el proceso de planificación estratégica que se había iniciado en el periodo anterior para seguir patrocinando la modalidad de participación ciudadana que se iba construyendo en paralelo. Esto ocurrió en dos tiempos: la organización y el auge, y el declive del modelo.

a) Organización y auge de la participación ciudadana

La fase de organización estuvo a cargo del nuevo alcalde, comprometido en su ideario político con la continuidad de la organización de la población para la participación ciudadana: “Llegamos a la alcaldía después de un segundo intento (...) Mejoramos nuestra propuesta acercándonos más a la gente, bajamos al territorio a conversar con la gente, oímos a la gente, organizamos grupos de discusión en los barrios ante de presentar el plan de trabajo. Recogimos una cantidad de información y de necesidades de primera voz (...) La gente miraba que las ideas que nosotros proponíamos en nuestro plan de trabajo eran sus propias necesidades”¹⁸³.

En línea con estas ideas y apoyados en la experiencia de la planificación estratégica, la municipalidad empezó la tarea de construir desde las comunidades la participación ciudadana a través de las Juntas de Gestión urbanas y rurales entre 2001 y 2002.

Para ello aprobó en los primeros meses de gobierno la ordenanza 002-2001 mediante la cual legalizaba el entramado participativo que empezaba por el Comité de Desarrollo Municipal y concluía en las Juntas de Gestión, para lo territorial; y comités sectoriales en nueve ámbitos: Emergencia, Ambiente, Deporte, Transporte, Producción, Mujer, Niñez y Adolescencia, Personas con Discapacidad, Educación y Fiestas Patronales¹⁸⁴.

¹⁸² Ex-Secretaria del Concejo Municipal.

¹⁸³ Ex alcalde del período.

¹⁸⁴ Cfr.: Libro de actas del período 2001-2004 de la alcaldía de Juigalpa.

Con esta Ordenanza el municipio tuvo por primera vez un modelo participativo decidido localmente, apegado a las tradiciones y las características de Juigalpa, e inició lo que algunos califican el momento de mayor auge de la participación ciudadana:

“En esa época fue el boom de la participación ciudadana en Juigalpa. Logré ver organizaciones de sociedad civil en sus diferentes expresiones, cooperativas, representación de jóvenes, de mujeres, de organizaciones de personas con capacidades diferentes. Logré ver la inclusión de los diferentes sectores de la sociedad civil en estos espacios, el CDD¹⁸⁵ y CDM, que permitían que hubiera una interacción entre los actores y que fuera una canal de comunicación con el gobierno municipal y con diferentes instituciones del Estado”¹⁸⁶.

Para evitar que las Juntas se constituyeran de manera sesgada, concejales de distintos partidos integraban los comités electorales que organizaban las elecciones de las directivas en los barrios y comunidades. También, a ojos de las autoridades era una garantía de que las Juntas funcionaran de forma autónoma respecto a la municipalidades: “fueron totalmente autónomas para elegir a sus líderes (y también) para responder a las problemáticas de los barrios. Formaban sus propias agendas y (en los años siguientes) fueron afinando los proyectos que iban a presentar para el próximo año (a la municipalidad)”¹⁸⁷.

La consolidación de las juntas comunitarias permitió que en los años siguientes incursionaran en funciones más complejas como la realización de auditorías ciudadana sobre los proyectos en sus localidades. Para ello las autoridades emplearon la metodología de hacer responsables a las Juntas desde el mismo inicio de los proyectos. Esta metodología podría reconstruirse en los siguientes pasos, de acuerdo a las entrevistas realizadas:

- Entrega del proyecto a la Junta de Gestión por la municipalidad
- Organización del comité del proyecto
- Aporte de mano de obra y de materiales locales

¹⁸⁵ Los Consejos de Desarrollo Departamental (CDD) fueron reconocidos por la Ley de Participación e instalados mediante decretos por el Presidente de la República en 2004, para la coordinación de las distintas autoridades de los departamentos en torno a los planes desarrollo departamentales.

¹⁸⁶ Directivo de ONG local.

¹⁸⁷ Ex alcalde.

- Supervisión del avance físico y financiero de las obras
- Presentación de las obras a la municipalidad

Según el alcalde de la época, esta forma de trabajar fue la diferencia con el primer gobierno municipal, en la medida que la intervención de la población en las decisiones y en las obras conectó con identidad por la vía del empoderamiento: “(Con el primer alcalde) la gente **vio** hacer cosas, anduvieron a la par de él. En el gobierno de nosotros la gente **hizo** cosas. La diferencia es que cuando hay participación el habitante del barrio se empodera. La gente defendía a su barrio en las reuniones, (y cuando conseguían un proyecto) sabían lo que iba a pasar porque habían participado en su programación”¹⁸⁸.

El proceso de organización y de las Juntas de Gestión en esta primera fase culminó con la formación de 28 Juntas en la ciudad y 30 Juntas en el campo¹⁸⁹.

b) El declive del modelo

A finales de 2004 se celebraron elecciones municipales que dieron una nueva victoria al FSLN con el 47.9% de los votos, contra el 32.7 obtenidos por el PLC. Es decir, que mientras que los liberales se quedaban prácticamente en las mismas cifras, los sandinistas aumentaron un 7.0%. Con estos resultados volvió la división de dos bloques políticos al interior del Concejo Municipal¹⁹⁰.

Esta nueva victoria del FSLN en el municipio sólo garantizó la supervivencia de la modalidad participativa de las Juntas de Gestión y del Comité de Desarrollo Municipal durante dos años. La principal razón de ello fue el triunfo del FSLN en 2006 en el gobierno nacional y la implantación de la modalidad del Poder Ciudadano como alternativa homogeneizadora para todas las experiencias participativas bajo gobiernos municipales del FSLN.

En los primeros dos años de gestión del nuevo gobierno las Juntas de Gestión siguieron funcionando por el efecto inercial de su proceso organizativo. Incluso ampliaron su campos de desempeño en las decisiones municipales, como las consultas ciudadanas del

¹⁸⁸ Idem

¹⁸⁹ Cfr. Plan Estratégico Municipal de Juigalpa 2006-2010.

¹⁹⁰ IPADE, ídem

presupuesto y en la actualización del Plan de Desarrollo Estratégico para el periodo 2006-2010.

Era tal la importancia que se concedía a las Juntas de Gestión que ocupaba la primera línea estratégica del Plan bajo el título de “Construcción de Ciudadanía”, cuya primera meta rezaba: “El CDM es la máxima instancia de participación ciudadana con representación multisectorial, que representa al menos un 75% de las organizaciones presentes en el municipio, donde la población discute su problemática municipal, resolviendo en beneficio de los más vulnerables¹⁹¹”.

Esto revelaba que el gobierno daría continuidad a la modalidad instaurada en el período anterior, en la cual las Juntas de Gestión eran parte del CDM. Según el diagnóstico realizado para la actualización del Plan Estratégico, en 2006 había 40 Juntas en la zona urbanas y 28 en la rural. El CDM, que había sido reestructurado por la ordenanza 2-2005, estaba integrado por 70 organizaciones distribuidas en tres mesas o comisiones: Gobernabilidad, Social y Cultural, y Producción, Economía e Infraestructura (Ídem).

El diagnóstico subrayaba que entre las organizaciones sociales más beligerantes del municipio se encontraban las Juntas de Gestión, “las cuales representan a cada una de las comunidades y barrios del municipio (...) las voces de la población en las instancias de participación” (Ídem).

Pese a ello, según este diagnóstico de 2006, el CDM no había realizado ninguna sesión (plenaria) desde la elección de la nueva Junta Directiva en agosto de 2005. Las razones argumentadas fueron de tipo financiero (falta de fondos para funcionar) y materiales (carencia de condiciones para trabajar).

Sin embargo, de acuerdo a quien fue su vice-coordinadora, las razones principales eran políticas, más aún a partir de 2007:

“(Antes) teníamos relación con todos los concejales y el alcalde, sesionábamos con ellos en las comisiones. Después fue notorio el cambio cuando llegó el otro alcalde. (...) Se notaba que recibía orientaciones políticas de su partido. Cuando estábamos

¹⁹¹ Cfr.: Plan Estratégico Municipal de Juigalpa, 2006-2010

planificando las asambleas (para elegir las directivas) ellos decían quiénes iban a estar en el Comité de Desarrollo y quién no. (...) Ya no nos consultaban, como nos consultaba el gobierno anterior, ni participan en las reuniones que teníamos (Junta Directiva) en el Comité Desarrollo Municipal una vez al mes. Sólo participamos en las primeras consultas del presupuesto participativo. Después ya no”¹⁹².

Una posible explicación para este cambio en la composición y funcionamiento del modelo participativo de las Juntas de Gestión pudo haber sido que el gobierno local se sumase a la pre-campaña del FSLN para las elecciones nacionales de 2006. Dentro de esa estrategia los gobiernos sandinistas actuaron más como aparatos de la maquinaria electoral que como administradores públicos. En esta lógica, no interesaba tanto la redistribución del poder entre la pluralidad representada en los espacios participativos, sino más bien asegurar el poder conquistado en las urnas confiándolo a los miembros del FSLN.

En este caso, el interés por la competencia electoral primaria sobre el interés por la democratización del poder político, en el mismo sentido de lo planteado por Navarro como factores institucionales que marcan el sistema político local¹⁹³. En Juigalpa parece evidente que el gobierno, al restringir la oferta participativa, subordinó la democratización a la victoria electoral, pero no la consecución simultánea de ambos objetivos.

En esta línea, en 2007 la llegada al gobierno nacional del FSLN representó el final del modelo de las Juntas Comunitarias, a pesar de lo dispuesto por el mismo gobierno municipal en su propio plan estratégico un año antes y que reafirmase el papel del CDM en una ordenanza dos años atrás.

En su lugar, empezó a aplicarse la modalidad de los Consejos de Participación sin que mediase una evaluación de la modalidad que venía consolidando en el municipio con buenos resultados en las distintas decisiones públicas. La vía para sustituir al CDM y posteriormente a las Juntas de Gestión, fue retirarles la competencia de discutir las inversiones públicas:

¹⁹² Entrevista a ex-directiva del CDM.

¹⁹³ Se refiere a la tesis: “el gobierno municipal procederá a institucionalizar la oferta, a incorporarla como política pública en su proyecto de gobierno, siempre y cuando existan actores corporativos que cumpliendo tales condiciones garanticen la consecución simultánea de democratización y victoria electoral.” (2001: 98)

“Después de 2009 el CDM fue desapareciendo. Se extinguió por sí solo, porque los actores políticos se vieron desplazados (...) porque los sectores que representaban recibieron más proyectos de parte del Gobierno Central que decía: “El Plan Nacional de Desarrollo es este y para Chontales hay estas inversiones, los fondos son estos y los va a manejar x asociación y se entregaban tantos millones. ¿Qué iba ir a hacer esta asociación a la alcaldía si su propuesta de inversión ya estaba resuelta? (por eso) se fue muriendo”¹⁹⁴.

En esta lógica de asignación centralizada de recursos en la que las municipalidades ya no decidían, los CDM, que al igual que las Juntas de Gestión, aspiraban a (co)decidir empezaron a no tener cabida porque dejaron de ser los espacios en lo que se discutían las decisiones.

3. Implantación del modelo nacional, de 2007 a 2012

La instauración definitiva del modelo del Poder Ciudadano en el municipio llegó tras las elecciones de 2008, en las que Juigalpa formó parte de los 33 municipios en los que hubo denuncias de fraude en el escrutinio. Aunque los resultados finales dieron una nueva victoria al FSLN con el 52.2% de los votos, contra el 44.2% obtenidos por el PLC (IPADE, 2012: 260), fueron considerados fraudulentos por este partido tras habersele anulado el 35.3% de los votos que el 100% del escrutinio oficial le había reconocido como válidos (IPADE, 2009: 62).

El rechazo de las autoridades electorales a las demandas de revisión del PLC y los detalles de las irregularidades que salieron a la luz días más tarde en medios de difusión¹⁹⁵, dieron a las nuevas autoridades un cariz espurio sobre sus orígenes. Además, la participación de la población del 39.1% (IPADE, 2102, Ídem) había sido la más baja desde que las elecciones locales se celebraban separadas de las nacionales.

Según una encuesta de 2010 en municipios en los que hubo acusaciones de fraude, en Juigalpa la población estaba dividida en dos bloques iguales: el 44.5% opinaba que había habido fraude, pero el 44.8% opinaba lo contrario. La mayoría de los primeros opinaban

¹⁹⁴ Entrevista a ex-alcalde del periodo.

¹⁹⁵ Vid: <http://archivo.elnuevodiario.com.ni/nacional/260168-fraude-nombre-martires-gloria-daniel-rosario/>

que la forma cómo habían sido electas las autoridades estaba influyendo en la forma como gobernaban¹⁹⁶.

Lo anterior resultó en un gobierno local cuestionado por un Concejo Municipal dividido de nuevo en dos bloques y sometido a la figura del secretario político del FSLN que ocupaba el cargo de vice-alcalde.

“El golpe más duro fue en el 2008; nos quitó poder, abolió nuestro derecho a la participación, nos quitó cuotas de poder al perder tres concejales con los tres mil (3,000) votos que nos anularon y (a partir de) allí nos desmoralizó (...) En un inicio supuestamente estábamos empatados (en el Concejo Municipal) pero uno de los concejales de la oposición se pasó a votar con el Frente Sandinista (...) y quedamos 6 a 4”¹⁹⁷.

En apego a las órdenes del FSLN, el nuevo gobierno concluyó la instalación de los CPC como única opción participativa para la ciudadanía. En los cuatro años del período esta modalidad participativa presentó los rasgos siguientes¹⁹⁸:

- Sustitución de las Juntas de Gestión por los Consejos del Poder Ciudadano en los niveles de base, con la participación predominante de simpatizantes del FSLN.
- Constitución de un Gabinete del Poder Ciudadano en el nivel municipal.
- Convocatorias restringidas a reuniones a través de los CPC en vez del uso de medios públicos.
- Ejercicios de participación ciudadana limitados a las consultas. Clausura de evaluaciones y de seguimiento de proyectos mediante auditorías sociales.

Al imponerse los CPC en Juigalpa no sólo desaparecieron Juntas de Gestión como modalidad propia del municipio, surgida de la aplicación de la Ley de Participación Ciudadana a las condiciones específicas del municipio. También se implementó una modalidad nacional que tenía por finalidad asegurar la base electoral del FSLN y excluir a quienes el gobierno local consideraba ajenos.

¹⁹⁶ Vid.: M&R Consultores (2012). Municipio Juigalpa. Desempeño y legitimidad gobierno municipal.

¹⁹⁷ Entrevista con ex-concejal liberal.

¹⁹⁸ Reconstrucción en base a entrevistas con ex directiva del CDM y con director de ONG local

“Se han perdido esos espacios de participación ciudadana amplia y pluralista (...) habría que iniciar un nuevo proceso en el que realmente los juigalpinos nos reconozcamos como ciudadanos y ciudadanas (...) Ya no hay un espacio en el que puedan converger las diferentes organizaciones de sociedad civil, las organizaciones de bases que ameritan un espacio para dar a conocer sus problemáticas, y las distintas instituciones del Estado”.

“Ya no hay ese ambiente rico en el que podía haber diferentes actores haciendo sus propuestas y planteando sus dificultades al gobierno municipal y recibiendo una retroalimentación que eso es lo importante de estos espacios; no solo llegar con una propuesta sino también recibir una retroalimentación y llegar a un consenso”¹⁹⁹.

La experiencia según las dimensiones de la participación ciudadana

Acerca de la experiencia de Juigalpa se puede concluir que, en consideración del tipo de oportunidades brindadas a la población, en estos 22 años estuvo marcada por el margen del que gozaron las autoridades para interpretar, y aplicar, las leyes de Municipios y Participación Ciudadana, independientemente de sus signos políticos.

Si bien los gobiernos liberales se caracterizaron por un apego restrictivo a lo establecido en la Ley de Municipios, también mostraron apertura para explorar otros ámbitos como en el caso de los cabildos con el Movimiento Comunal y con la planificación estratégica del municipio.

Lo mismo puede decirse de los sandinistas. Aunque resultan innegables las apuestas innovadoras promovidas con las Juntas de Gestión, a la luz de la Ley de Participación Ciudadana, también fue evidente que estuvieron prestos a desecharlas sin haber evaluado su pertinencia antes de aplicar los Consejos del Poder Ciudadano, en obediencia a las orientaciones llegadas de Managua.

En los primeros gobiernos se puede hablar de una participación en términos mínimos por el ofrecimiento limitado de oportunidades por parte de las autoridades a la población. En los

¹⁹⁹ Directivo de ONG local.

segundos hubo una clara ampliación de las opciones para participar, tanto en su organización como en la diversidad de sus integrantes, pero fue sólo un ensayo efímero que no sobrevivió el cambio de relaciones con el Gobierno Central.

Característica de los espacios

El caso de Juigalpa sirve para ilustrar la relación entre la política y la voluntad de redistribuir el poder entre la población a través de la oferta participativa de las autoridades. El hecho de haber tenido gobiernos de distintos signos políticos permite establecer contrastes entre unas y otras oportunidades ofrecidas.

Los liberales abrieron espacios de interlocución limitados en los que no se compartía el poder para tomar las decisiones más importantes del municipio. Pero en esta limitación no sólo intervinieron las ideas políticas de los gobernantes correspondientes, sino además otros factores del contexto que aunque ya fueron expuestos conviene recordarlos:

- La coyuntura post-bélica del primer gobierno entre 1990 y 1996, con las complejidades agregadas de la polarización política.
- Los períodos irregulares de ambos gobiernos causados por la interrupción de los mandatos de sus ejecutivos por el fallecimiento del primero y el cese del segundo.

Ambos factores, más las ideas tradicionales de relaciones con la población, asociadas al paternalismo y al ejercicio personalista del gobierno, influyeron en que los espacios de participación brindados por los gobiernos liberales fuesen limitados en sus alcances respecto a las decisiones de las autoridades.

El cambio operado bajo los gobiernos sandinistas fue claro, particularmente el correspondiente al período 2001-2004. La oferta participativa cambió radicalmente tanto en sus formas como en sus propósitos. La creación de las Juntas de Gestión mostró que las leyes no eran un marco restrictivo para la innovación y que era posible construir un diseño incluyente para las comunidades urbanas y rurales. En este caso también operó a favor de la apuesta de las autoridades el proceso de planificación estratégica que actuó como argamasa de las nuevas estructuras.

Pero estos espacios no lograron sobrevivir el cambio de autoridades municipales en 2005, aunque fuesen del mismo partido que el gobierno anterior y siguieran conservando el

mismo nombre. Las Juntas de Gestión cambiaron su naturaleza pluralista y su articulación con el CDM como espacio municipal de articulación. La implantación de los Concejos del Poder Ciudadano años más tarde, aunque no llenó estos vacíos, sustituyó formalmente el tendido de los espacios participativos pero con una lógica reagrupación de las bases electorales del partidos gobernante.

Formas directas de participación ciudadana

Las formas directas de interlocución en Juigalpa mostraron una evolución de formas simples orientadas a la presentación de problemas, a la intervención en decisiones públicas más complejas como los planes estratégicos de desarrollo y los presupuestos anuales, mediante el uso de mecanismos informativos y de seguimiento de las obras en las localidades.

Una muestra de la madurez alcanzada por la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, fueron las distintas formas de apoyo que se brindó a la reconstrucción de la carretera que comunica Chontales con el resto del país, a la reorganización y traslado de los comerciantes al nuevo mercado municipal, y la no menor obra de instalación del nuevo sistema de agua potable para la ciudad.

Estos logros no niegan que las formas de incidencia directa en las decisiones de las autoridades fueron sometidas repetidos procesos de cambios, que les impidieron estabilizarse y obtener conquistas mayores. En los 22 años estudiados estas formas de participación experimentaron tres cambios profundos: la organización pro mejoras de los barrios, las Juntas Comunitarias y los Consejos del Poder Ciudadano.

Formas indirectas de participación ciudadana

Las formas indirectas de participación también experimentaron una diversificación en un municipio en el que la organización de la población había estado jalonada por el Clan Intelectual, el gremio de los ganaderos y las asociaciones de tipo religioso. En cambio, como se demostró en el apogeo del CDM, el tejido organizativo de municipio alcanzaba aproximadamente las 70 organizaciones civiles sin incluir las juntas comunitarias.

El retraimiento del gobierno local hacia las filas de sus electores después de 2008 contribuyó a la emergencia de iniciativas autogestionadas de la sociedad civil, como las

redes de organizaciones sociales y las de interés específico como el embarazo juvenil, la salud materna y la prevención del VIH. En esa misma medida fueron creciendo las capacidades para evaluar y calificar el desempeño de las autoridades municipales y del Gobierno Central.

Autonomía

Asimismo, el consenso roto sobre la legitimidad de las autoridades electas en 2008 (población dividida en partes iguales por percepciones de fraude) y la imposición de los Consejos del Poder Ciudadano como única vía de interlocución con las autoridades, cerraron los espacios a posibles prácticas participativas autónomas. Para confirmarlo, a estas perspectivas se sumaron más tarde el protagonismo del secretario político del FSLN por encima de las autoridades y los debates nacionales y locales acerca de la naturaleza partidista de los CPC.

Relación de la experiencia de Juigalpa con la autonomía política de los gobiernos municipales

En este punto toca regresar a una de las preguntas de la investigación, dirigida a determinar en qué medida las autoridades de Juigalpa entre 1990 y 2012 tuvieron autonomía política para impulsar estas modalidades participativas, considerando que estaban facultadas por la Ley de Municipios para promover y garantizar la participación ciudadana.

La legitimidad política de las autoridades

En Juigalpa ha quedado claro que la legitimidad de las autoridades originada en el mandato que reciben de los electores, es sumamente volátil en condiciones de fragilidad institucional del tribunal electoral. A partir del momento en que las elecciones locales se empezaron a celebrar separadas de las nacionales han sobrevolado dudas sobre su transparencia.

En las elecciones de 2000 el candidato vencedor del FSLN tuvo sospechas de que en la noche del escrutinio se trató de alterar los resultados para impedir que ganara. A su vez, una dirigente del Partido Conservador aseguró que fueron despojados de dos concejales esa misma noche.

Sin embargo, lo ocurrido en 2008 tuvo otras dimensiones. Además de haberse registrado los niveles de participación más bajos, se cambió un vencedor por otro, anulando un número alto del porcentaje de votos (aproximadamente el 35.0%) al partido que debió

haber ganado. Con ello no solo se alteró la voluntad de los electores, sino que además se erosionó las bases de la autonomía política ancladas en el mandato que una mayoría de la ciudadanía quería entregar a los candidatos de su preferencia.

Frente a las irregularidades documentadas en su momento y con la opinión pública municipal dividida en partes iguales, las autoridades que estuvieron al frente de la municipalidad entre 2009 y 2012 difícilmente pudieron haber tenido algún grado de lealtad hacia sus posibles electores, sabiendo que debían sus cargos a la designación por parte del Poder Ejecutivo.

El ejercicio del autogobierno

En las distintas fases de la experiencia participativa de Juigalpa se pudo apreciar que las modalidades ensayadas antes de 2007 –limitadas o innovadoras-, respondían a decisiones de las autoridades tomadas localmente, en respuesta a las características propias del municipio y conjugadas con la aplicación de las leyes nacionales.

En la adopción de cada una de ellas intervinieron los concejos municipales mediante ordenanzas y en la elección de las distintas instancias que componían el sistema local de las Juntas de Gestión, que tenían en el CDM su máxima expresión.

En cambio, la instauración de los Consejos del Poder Ciudadano no fue una decisión para el autogobierno sino para la homogenización, para encuadrar al municipio dentro de un diseño nacional concebido sin tomar en cuenta las experiencias acumuladas en el corto trayecto de las Juntas de Gestión.

Las condiciones creadas a partir de 2007 no dieron a los gobiernos municipales sucesivos la misma libertad que habían tenido los anteriores para rechazar las JCOPS o para adecuar los CDM a las características sociopolíticas de Juigalpa.

Relaciones con otros niveles de gobierno

El tono de las relaciones de los distintos gobiernos municipales con el Gobierno Central pasó por distintos momentos dependiendo de la distancia política entre ambas partes. Entre 1990 y 1996 fueron de tensión política por la adhesión del alcalde al movimiento político Salvemos la Democracia; de 1997 a 2000 cambiaron por el alineamiento político con el Presidente de la República que también era el líder del Partido Liberal, aunque ello no se

trajo en relaciones de subordinación, en parte por la inestabilidad del gobierno de ese período.

Entre 2001 y 2007 las relaciones fueron entre polos opuestos, y se tradujeron en tensiones sobre el monto de las transferencias presupuestarias y sobre políticas nacionales que a juicio de los alcaldes de la época discriminaban al municipio por razones políticas. A partir de 2007, al cambiar el gobierno nacional, las relaciones pasaron a ser de subordinación en lo político y de principal-agente en lo administrativo

Al someter las decisiones locales a las orientaciones nacionales, el gobierno electo en medio de irregularidades en 2008, *nacionalizó* los diseños locales que las administraciones anteriores habían elaborado con participación de la población. En particular renunció a actualizar el plan estratégico que caducaba en 2010 para aplicar el Plan Nacional de Desarrollo Humano, y sustituyó el modelo participativo de las Juntas de Gestión por el de los Consejos del Poder Ciudadano.

En lo administrativo, asumió el “Modelo de responsabilidad compartida” orientado por el Gobierno Central, según el cual las municipalidades son corresponsables de la ejecución de programas nacionales de tipo particularista que encubren transferencias directas clientelares (Costafreda, 2013).

Bajo este modelo, la municipalidad de Juigalpa incorporó a sus presupuestos anuales competencias no transferidas como la reparación de escuelas y centros de salud; asumió programas asistenciales como “Plan Techo”, consistente en entregar láminas de zinc a familias en situación de pobreza; distribuyó semillas para la producción de alimentos; y reparó calles y caminos en nombre de “Calles para el pueblo”. Además, con partidas extrapresupuestarias cofinanció actividades orientadas desde el Gobierno Central como las brigadas de médicos cubanos.

Adicionalmente la alcaldesa tuvo la obligación de asistir a reuniones semanales con el Gobierno Central para recibir orientaciones, e informar también cada semana de la ejecución de los presupuestos anuales a INIFOM, que cambió sus funciones de asesoría por las de control y seguimiento.

Volviendo a la pregunta con que iniciaba este apartado, sobre el grado de autonomía política que tuvieron las municipalidades de Juigalpa para impulsar las experiencias participativas del período, se puede concluir que la autonomía política de las autoridades se fue consolidando a medida que se mantuvo la independencia respecto al Gobierno Central. Cuando esta distancia se acortó o se perdió, la autonomía política desapareció y la municipalidad dejó de cumplir con la obligación de impulsar procesos participativos abiertos a la pluralidad social y política de los municipios.

Capítulo 10. Autonomía municipal y participación ciudadana en Nueva Guinea

Características generales

El municipio de Nueva Guinea está ubicado en la parte sur-este de Nicaragua, a 292 kilómetros de la Capital del país. Administrativamente es uno de doce municipios de la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS), pero políticamente sus autoridades son electas dentro de la circunscripción del Departamento de Chontales. Fue declarado municipio el 5 de agosto de 1981

Es uno de los municipios más grandes del país con una superficie de 2,774Km² y una población estimada de 78,168 habitantes, según las proyecciones para 2015 del Instituto Nacional de Desarrollo basadas en los resultados del VIII Censo Nacional de Población 2005 y de la Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud 2006/07²⁰⁰. Debido a sus orígenes de colonización agraria dirigida por el Gobierno Central, el municipio tiene organizado su territorio de forma diferente a los demás municipios del país. Está compuesto por seis distritos que agrupan a 33 colonias, a su vez divididas en 153 comarcas, la unidad territorial más pequeña.

Hasta 2012 el gobierno municipal estaba compuesto por un Concejo Municipal de 10 miembros, entre los cuales se encontraban el alcalde y el vice alcalde. El personal administrativo lo componían 165 funcionarios, 40.0% de ellos con una antigüedad de entre 5 y 21 años²⁰¹.

Según el monto de sus ingresos corrientes, Nueva Guinea pertenece a los municipios de categoría B. En el ejercicio presupuestario de 2012 estos ingresos fueron de 36,124,960 córdobas²⁰², de los cuales el 84.0% correspondieron a ingresos tributarios y no tributarios²⁰³.

²⁰⁰ Estos datos no son aceptados por la municipalidad. Según registros, el municipio alberga una población de 136,347 habitantes, prácticamente el doble.

²⁰¹ Vid. Alcaldía de Nueva Guinea (2011). Caracterización de Nueva Guinea

²⁰² Paridad respecto al dólar estadounidense de 26.8x1. Banco Central de Nicaragua, 1/3/15

²⁰³ Cfr. https://www.transmuni.gob.ni/docs/pm_inf_ene_jun_2012.pdf, visitada el 8/8/15

El capítulo estará organizado en tres secciones: la reconstrucción de la experiencia de Nueva Guinea siguiendo los hitos que produjeron los distintos gobiernos municipales el que destaca su reciente fundación; el análisis según las dimensiones de la participación ciudadana; y el análisis según las dimensiones construidas sobre la autonomía política de las municipalidades.

La experiencia de participación ciudadana en el municipio

La experiencia de Nueva Guinea está marcada por un conjunto de particularidades que la diferencian de las otras dos seleccionadas:

- El hecho de estar ubicada en la Región Autónoma del Atlántico Sur, hace que deba definir su autonomía en un escenario más complejo que Estelí y Juigalpa, porque tiene que relacionarse con el Gobierno Regional y con el gobierno nacional o Central.
- Es uno de los municipios de formación más reciente y como tal su historia está muy ligada al renacimiento de la autonomía municipal en 1990. De hecho sólo había tenido seis gobiernos municipales, cinco de los cuales han sido bajo el régimen de autonomía local y Regional.
- El aislamiento del municipio por las difíciles condiciones de acceso por tierra. Hasta que se construyó una carretera asfaltada en 2000, la vía más expedita para llegar a Nueva Guinea fue la aérea. En los primeros años del período estudiado ello influyó en la desconexión respecto al desarrollo institucional que las demás municipalidades experimentaron, y en la apertura hacia las organizaciones de cooperación que trabajaron en el municipio.
- El asentamiento de su población fue resultado de un proceso de colonización agraria en un lugar remoto del país. Al mismo tiempo que creció se fue organizando para autorregular sus asuntos en respuesta al vacío de autoridades en sus territorios. Nueva Guinea es un caso claro más para ilustrar las tesis sociológicas acerca de la primacía de la esfera suprafamiliar de los vecinos en el origen del municipio (Escorcía, 1999: 148-149).

- Según uno de los fundadores de Nueva Guinea, su nacimiento como municipio fue más un acto de reconocimiento que de concesión, en respuesta a una demanda histórica de los pobladores desde los años 80.

“Nuestra principal lucha era llegar a ser municipio. Hicimos la solicitud para que nos reconocieran como municipio y lo logramos en 1981. Nos reconocieron como municipio (...) dejamos de ser colonia agrícola y empezamos a funcionar como una Junta de Gobierno (municipalidades de la época)”²⁰⁴.

- La fisonomía política del municipio ha sido tradicionalmente antisandinista. Su población fue considerada base social de los movimientos armados que se opusieron a la revolución sandinista. En consecuencia, de 1990 a 2012 el municipio fue dirigido por gobiernos liberales que ganaron por amplios márgenes al FSLN.
- La extensión territorial obligaba a nombrar alcaldes auxiliares en las colonias, que cumplían con amplias atribuciones administrativas desconcentradas para garantizar gestiones ordinarias *in situ*, y el control político del territorio.

Estas características forjaron una tradición de autoorganización en la población sobre la cual se asentó la experiencia participativa del municipio, no siempre promovida por las autoridades pero sí reforzada por las disposiciones que estas tomaron para ordenar y ampliar los ámbitos de influencia de la población en las decisiones públicas.

Teniendo presente estos antecedentes, la participación ciudadana en los municipios ha pasado por tres grandes fases, en las que se han traslapado diferentes gobiernos municipales.

1. Organización para la autogestión, de antes de 1998.
2. Apertura de las autoridades, de 1998 a 2004
3. Institucionalización y auge, 2005 a 2012

²⁰⁴ Entrevista con ex-alcalde, ex-concejal y fundador de Nueva Guinea.

1. Organización para la autogestión

A fin de que se entienda mejor la denominación de esta fase, conviene reseñar los antecedentes de la organización comunitaria del municipio. Los primeros asentamientos humanos se organizaron en tres colonias, cada una dirigida por un Consejo Agrario, de los cuales salía un representante para formar el Consejo Agrario de Nueva Guinea, la máxima autoridad de las colonias.

La población organizó este autogobierno en respuesta al vacío del Estado, presente en los territorios solamente a través de un técnico del Instituto Agrario Nicaragüense, la institución pública que había dirigido la colonización.

“Desde el inicio comenzamos a trabajar organizados (...) no teníamos autoridades militares ni civiles constituidas, sino que había un Consejo Agrario (que) era elegido por toda la comunidad”²⁰⁵.

Las funciones de este Consejo eran sumamente amplias: apoyaban el trabajo de los topógrafos que medían las parcelas y la autoconstrucción de viviendas, buscaban abastecimientos básicos en los poblados más cercanos, organizaban la exportación de la producción al mercado nacional, en incluso regulaban el orden interno entre los habitantes de los asentamientos.

Posteriormente el gobierno de Somoza nombró las autoridades locales de las zonas sub-municipales: un juez, un capitán de cañada y un jefe de cantón, bajo de control de la Guardia Nacional. Después del triunfo de la revolución sandinista en 1979, los dirigentes comunitarios intentaron elegir el primer gobierno local, pero no se les permitió porque no tenían rango municipal. A partir de entonces empezaron a demandar que el gobierno revolucionario reconociera el estatus de municipio a Nueva Guinea, algo que obtendrían dos años más tarde.

Aunque la revolución supuso un cambio político, en el fondo no cambió la organización comunitaria por colonias y comarcas, y por tipos de problemas, fundamentalmente dirigida por líderes religiosos para atender los problemas locales (salud, educación, agua potable, caminos) y llevar demandas ante la municipalidad:

²⁰⁵ Ex-alcalde, ex-concejal y fundador de Nueva Guinea.

“Ha habido diferentes comités, (...) contra el abigeato que es un problema que nosotros teníamos, comités de salud, comité de parteras.... Había comités por donde quiera, la gente se organizaba según a sus necesidades”²⁰⁶.

Las elecciones de 1990 introdujeron un nuevo cambio político como en todo el país. Después de 10 años de un gobierno local sandinista, la Unión Nacional Opositora ganó la municipalidad de Nueva Guinea con 75.0% de los votos contra el 23.5% del FSLN. Sin embargo, estos resultados produjeron una situación que marcó el período: un gobierno carente de experiencia y de formación para gobernar, y una población con vasta experiencia autogestionaria.

En tales circunstancias ambas partes siguieron caminos separados. La municipalidad, en aplicación de la Ley de Municipios nombró alcaldes auxiliares en las colonias con más funciones administrativas que políticas; las comunidades siguieron explorando sus propias formas de organización ancladas en las colonias con apoyo de agencias de cooperación internacional.

Las comunidades recuperaron los Comités Locales, una convergencia de distintos tipos de organizaciones: iglesias de diferentes denominaciones, los comités pro-ayuda, los consejos agrarios, los brigadistas de salud, los de derechos humanos, ONG nacionales e internacionales y los comités de colonias. Pero estos comités no tenían el reconocimiento de la municipalidad (Aguilar, Flores, y Gómez, 2001: 46).

Las autoridades no eran ajenas a este desarrollo organizativo, pero no se consideraban responsables por ello, sino más bien como un efecto del trabajo de los distintos organismos de cooperación: “Cada proyecto, ONG e institución presente en el municipio conforman su propio comités de proyecto con el objetivo de cumplir son sus grupos meta”²⁰⁷.

Esta organización fue la base para la posterior creación de los Comités de Agua Potable y Saneamiento (CAPS). Los CAPS resultaron de la ejecución del Proyecto de Agua, Saneamiento y Organización Comunitaria (PASOC), coauspiciado por el gobierno holandés

²⁰⁶ Idem.

²⁰⁷ Vid. INIFOM (2000). Memoria de gestión municipal. Alcaldía Municipal de Nueva Guinea, RAAS. Proyecto Transmisión de Gobiernos Locales 1997-2000.

y gobierno de Nicaragua a través del Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados (INAA), que estaba a cargo de la dirección del mismo. El proyecto impulsó la construcción de acueductos rurales, y en él intervino además la municipalidad con la creación de la Unidad de Operación y Mantenimiento (UNOM).

El componente participativo de los CAPS consistía en que eran electos por la población en las comunidades donde se construyeron acueductos rurales, con la finalidad de autogestionar el servicio de agua potable, bajo la asistencia técnica y financiera del PASOC, y con poca o ninguna intervención de las autoridades municipales.

Mientras esto ocurría en las comunidades, las autoridades de la fase (1990-1998), a pesar de los cambios en la Ley de Municipios en 1997, no pusieron mucha atención en el funcionamiento de los espacios de participación ciudadana ampliados por las reformas recientes. Las comunidades eran atendidas desde la oficina para la organización territorial y por varios proyectos y programas de apoyo internacional.

Las reuniones del Concejo Municipal no siempre fueron públicas y los cabildos no se organizaban con anticipación para que la población discutiera con las autoridades. Más bien eran concebidos como momentos para que los ciudadanos presentaran solicitudes a los gobernantes.

Según algunos entrevistados²⁰⁸, estas omisiones se debían a varios factores: el bajo nivel académico de las autoridades de la fase, los estilos autoritarios de los alcaldes, la baja participación en las capacitaciones impartidas por INIFOM por razones de distancia, y a posiciones ideológicas que asociaban al sandinismo todo lo relacionado con la organización comunitaria y la participación ciudadana.

Al final del periodo del segundo gobierno municipal (1997-2000), se introdujo un cambio en esta tendencia con la aprobación de una ordenanza para legalizar el Foro Municipal para el Desarrollo Integral de Nueva Guinea. Según el Informe de Gestión del gobierno, el foro se asemejaba a los comités de desarrollo municipal que eran impulsados por el Gobierno Central, pero estaba definido como “una instancia de coordinación interinstitucional”

²⁰⁸ Se refiere a las entrevistas con ex-personal de la municipalidad y con ex-asesores de ONG internacionales.

abierta a la participación de “cualquier persona natural o jurídica” que tuviese interés en ser miembro de la asamblea del foro. Estaba organizado en cinco comisiones o mesas de trabajo²⁰⁹.

Frente a este tipo de ofertas institucionales, las organizaciones comunitarias continuaron presentando sus intereses y necesidades directamente a las agencias de cooperación que ejecutaban proyectos en sus territorios. Esta situación sin duda contribuyó a confirmar lo orígenes autogestionarios de la organización de la población.

2. Apertura de las autoridades

El cambio hacia nuevas formas de participación de la población llegó por la confluencia de la asesoría del SNV (Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo) a través del Proyecto de Fortalecimiento Institucional (PROFI), del PASOC y de la asistencia técnica de INIFOM. Estos actores brindaron capacitaciones a las autoridades en temas municipales, y en particular sobre la importancia de la participación ciudadana.

El primer paso fue la elección de los delegados del alcalde (también llamados alcaldes auxiliares) por los pobladores de las comunidades:

“En las primeras experiencias los auxiliares de alcalde eran nombrados directamente por el alcalde; no tenían el apoyo de la comunidad. (...) Pero como la misma población estaba demandando espacios de participación, cambiamos la modalidad gracias a la asesoría del SNV, para que la comunidad eligiera al representante de su comunidad y no fuera al alcalde de una manera no participativa”²¹⁰.

El segundo paso fue la elaboración de la primera normativa para regular el funcionamiento de los alcaldes auxiliares también con el apoyo de AMUNIC, en el que quedó establecido que fuese la comunidad la que los elegiera, y se reglamentaban sus funciones para que no hubiera conflictos con la autonomía de las organizaciones de la comunidad: “En especial los conflictos de poder, porque el auxiliar de alcalde tenía poder en la comunidad. Para no

²⁰⁹ Vid. INIFOM (2000). Memoria de gestión municipal. Alcaldía Municipal de Nueva Guinea, RAAS. Proyecto Transmisión de Gobiernos Locales 1997-2000.

²¹⁰ Entrevista a ex-funcionario de la municipalidad.

meterlo en problemas (de querer ingerir en la organización comunitaria), se le creó un reglamento y una guía”²¹¹.

El siguiente paso fue el primer ensayo de un Comité de Desarrollo Municipal, pero bajo un nuevo gobierno electo en 2000. En este organismo participaban aproximadamente 40 organizaciones sociales y del Gobierno Central, cuyo principal interés se enfocaba en los problemas medioambientales del municipio, en especial la deforestación.

Las estructuras de este primer espacio de articulación –llamado Comité para la Defensa del Medio Ambiente en algunos trabajos²¹²- fue aprovechado por agencias de cooperación internacional para promover los primeros planes participativos de desarrollo del municipio, así como un plan de ordenamiento territorial construido con las comunidades y un plan maestro del casco urbano.

En lo que se refiere a las organizaciones territoriales, Nueva Guinea se fue acercando más al prototipo de organización que presentaban otros municipios del país, antes de la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana. En las comunidades rurales se formaron los comités comarcales en 125 de las 180 comarcas, y comités de barrios en la zona urbana²¹³.

En lo que todavía no se homologaba Nueva Guinea con el resto del país fue en la regularización de los cabildos anuales y en las reuniones públicas del Concejo Municipal. Según la Caracterización de INIFOM, la municipalidad trataba de llenar estos déficits con asambleas comunitarias a las que asistían los concejales del sector, con reuniones de micro-planificación con el personal de la municipalidad para la cartera de proyectos, y con visitas dirigidas a conocer problemas específicos de las comunidades²¹⁴.

Con estas medidas, sin embargo, quedaba claro que se había producido un cambio en el enfoque de las autoridades sobre la importancia de la intervención de la ciudadanía en las decisiones públicas, aunque ello no quisiese decir que habían depuesto las actitudes

²¹¹ Ídem.

²¹² La caracterización de Nueva Guinea de INIFOM de 2007 lo denomina de esta manera, pero los funcionarios de la época aclararon que se trataba de una comisión o mesa temática de este primer CDM.

²¹³ INIFOM, ídem.

²¹⁴ Ídem

verticales sobre su ejercicio gubernativo. Estas contradicciones entre democratización y autoritarismo fueron más claras en la siguiente fase, en que la participación alcanzó sus cotas más altas.

3. Institucionalización y auge

En esta fase los procesos participativos que venían madurando conocieron su máxima expresión en cantidad y en calidad. A esta evolución contribuyeron la llegada al gobierno de personas más familiarizadas con la gestión municipal y la aprobación del mayor conjunto de leyes municipalistas en el ámbito nacional entre 2003 y 2006.

Además influyeron las relaciones políticas de los gobiernos locales con los nacionales. El gobierno municipal del período 2005-2008 tuvo en frente al gobierno liberal de Enrique Bolaños; y el gobierno municipal de 2009-2012, tuvo al gobierno nacional sandinista de Daniel Ortega. En el primero, aunque las relaciones en teoría serían armoniosas, en la práctica no lo fueron tanto por la ruptura entre el Partido Liberal y el Presidente Bolaños. En el segundo, debido a los signos políticos opuestos (gobierno local liberal vs., gobierno nacional sandinista) las relaciones fueron de tensión y de conflicto.

En ambos casos la distancia política entre los niveles central y municipal alimentó la disposición de los gobernantes a profundizar las prácticas participativas que se venían realizando, en base a las particularidades de la organización territorial del municipio y de la historia asociativa de su población.

Así se explica que el gobierno electo en 2004, a pesar de sus enfoques del ejercicio del cargo (“de sentirse que como autoridad eran los únicos competentes para decidir sobre los destinos del municipio²¹⁵”), finalmente diera el paso de instalar el Comité de Desarrollo Municipal, en los términos estipulados en la Ley de Participación Ciudadana.

“Participé en la Junta Directiva de CDM durante un largo periodo. Recién aprobada la Ley de Participación Ciudadana se llamó a la ciudadanía a una asamblea, a las

²¹⁵ Entrevista a ex-directiva del CDM

instituciones (del Estado), a líderes (comunitarios) y personalidades. Allí se nombró, la primera Junta Directiva”²¹⁶.

Esto no implicó que las relaciones al interior del Comité fueran armoniosas. La diversidad representada (política, religiosa y de intereses sociales) ocasionó roces internos, especialmente con los representantes de la municipalidad, y derivaron en conflictos abiertos que intentaron descalificar la gestión del CDM por posibles sesgos políticos.

“Fuimos tildados de sandinistas. Cada propuesta que se hacía era recibida como una posición opositora, por muy buena intención que tuviéramos. El gobierno pensaba que la intención no era apoyarlo, sugerirle ni colaborar en la gestión municipal, sino que era llevarle la contraria”²¹⁷.

Pese a estos tropiezos iniciales, las capacitaciones recibidas sobre la Ley de Participación y la demostración en la práctica de la utilidad del CDM en la incorporación de la población en las decisiones del municipio, hicieron que disminuyera la desconfianza entre las partes, llegando incluso a casos de veto sobre posibles decisiones del alcalde, como fue el caso del proyecto del palacio municipal.

“En uno de los presupuestos anuales del alcalde (2005-2008) estaba proyectada una fuerte suma (de dinero) para la construcción del palacio municipal, a pesar de que la demanda de la población para reparación de caminos era alta, porque es un municipio de 2,174 Km² y una población de 130 mil habitantes dispersos en 183 comarcas, y 33 colonias”.

“Planteamos que cambiara ese proyecto, hicimos distintas actividades: foros, debates, visitamos diferentes comunidades para que la gente apoyará nuestra posición y que cuando se hiciera el cabildo lográramos revertir la propuesta, que para el alcalde era un hecho”.

“Efectivamente logramos revertir la propuesta y que se destinarán esos recursos a necesidades y proyectos más demandados por la población. No es que no

²¹⁶ Ídem.

²¹⁷ Ídem.

quisiéramos un mejor edificio de la municipalidad, pero para nosotros la prioridad no era un edificio sino las demandas de la población”²¹⁸.

Este comportamiento crítico del CDM, no impidió que se estabilizara y que se insertara dentro de las instituciones políticas locales. Entre 2005 y 2008 también se actualizó la normativa que regulaba el funcionamiento de los alcaldes auxiliares y se crearon los Consejos de Desarrollo Local en todos los niveles territoriales: Distritos, colonias, comarcas, zonas y barrios.

Ante niveles inéditos de organización promovidos desde la municipalidad, se entiende que algunos valoren el período como el que alcanzó “la mayor cantidad de incidencia”. Se reconoce que “el alcalde daba crédito a nuestras propuesta y opiniones, aunque por otro lado intentara minimizar las funciones y acciones que se podían desarrollar como sociedad civil y CDM”²¹⁹.

Asimismo el CDM ganó terreno en la política local al incorporarse al proceso de traspaso entre gobiernos municipales, a cuyos efectos firmó un convenio entre los candidatos en las elecciones de 2008. En dicho convenio se hizo constar el compromiso de los futuros gobernantes para preservar y fortalecer su funcionamiento. Muy en especial, los candidatos se comprometieron a aprobar una ordenanza de participación en el municipio que asegurara la naturaleza diversa y apartidista del espacio, orientado a la incidencia en las políticas públicas²²⁰.

Efectivamente, las nuevas autoridades que gobernaron entre 2009 y 2012 aprobaron la Ordenanza No. 024-14-08-2009, mediante la cual se institucionalizó la modalidad de participación ciudadana que se venía construyendo desde 1998.

La ordenanza aprobada tenía por objeto “normar, establecer y promover la participación ciudadana y sus espacios en el municipio (...) para contribuir a una eficiente y transparente gestión local”²²¹. Comprendía 65 artículos referidos a la integración y funcionamiento del

²¹⁸ ídem

²¹⁹ ídem.

²²⁰ Vid. Convenio interinstitucional para la participación ciudadana en la gobernanza municipal. Firmado el 13/10/08

²²¹ Alcaldía Municipal de Nueva Guinea. Resolución 120-14-08-2009.

CDM, a la relación con las instancias de participación supra y submunicipal, sus comisiones y mesas temáticas, y las organizaciones y territoriales y sectoriales, como disponía la Ley de Participación Ciudadana.

En lo que a las decisiones se refiere, la normativa subrayaba el carácter consultivo de los espacios de participación en los procesos relacionados con el sistema de planificación municipal, lo que incluía los planes de desarrollo y los presupuestos anuales.

Pero este nuevo diseño institucional no estaba exento de recelos políticos. Condicionado por el contexto adverso que le planteaba un Gobierno Central sandinista, el nuevo gobierno local había constituido meses atrás una primera versión de CDM con la Ordenanza 050-17-03-2009. El propósito era formar un CDM como retaguardia política, que no fuera fuente de tensiones para su gestión y tampoco una brecha por donde se colaran las organizaciones afines al FSLN.

“Cuando asumió el nuevo alcalde anuló al CDM anterior de un tajo. No nos convocó a ningún tipo de reunión a pesar de las comunicaciones que le enviamos para que siguiera el proceso normal²²². Convocó para la formación del nuevo CDM y llamó a los alcaldes auxiliares de todas las comarcas, porque dijo que el CDM anterior era político y sandinista, y que llevábamos mucho tiempo en los cargos. Formó una asamblea de casi 200 “alcalditos”, un CDM a su medida”²²³.

Sin embargo, este diseño fue reformado cinco meses después con la Ordenanza No. 024-14-08-2009. Aparentemente esta corrección se hizo para ganar consenso entre los sectores no liberales de la población que podrían integrarse a los CPC. Además, al igual que en otros municipios, las delegaciones de los ministerios se habían retirado del CDM, debilitándolo como espacio de tripartito interlocución entre los gobiernos local y central, y la población.

En el tercer año de su mandato, el gobierno local del período aprobó otra ordenanza, la No. 01-2011, para actualizar la regulación del trabajo de los delegados del alcalde debidamente

²²² Según la Ley de Participación Ciudadana, el CDM debe ser convocado “en un plazo no mayor de ciento ochenta días contados a partir del siguiente día hábil de la toma de posesión y juramentación de éstas, con el propósito de elaborar o reformular el plan o estrategia para el desarrollo y el plan de inversión municipal, si no los hubiere o para revisar ya existentes”. Art. 65

²²³ Ex-directiva del CDM.

electos por sus comunidades, y la constitución de los Consejos de Desarrollo Locales en los distintos niveles del territorio.

Estos ajustes del diseño participativo no resolvieron totalmente las exclusiones políticas, en especial las derivadas de las discrepancias con el Gobierno Central. Ninguna de estas regulaciones abrió algún tipo de espacio a los Consejos del Poder Ciudadano (CPC) que el gobierno nacional y su partido promovían desde 2007. Más bien se evitó mencionarlos entre todas las organizaciones sociales con derecho a participar en las distintas instancias del municipio, como si no existieran ni hubiera sectores de la población interesados en asociarse en los mismos.

Este comportamiento de los gobernantes podría explicarse bajo los siguientes argumentos, sin que ninguno alcance a justificar su exclusión:

- Las autoridades consideraban a los CPC como una asociación de pobladores más y como tal pretendían que se registrasen en el libro que llevaba el Concejo Municipal. De ser así no lo habrían logrado porque la Ley de Participación Ciudadana subraya que debían ser organizaciones no partidistas.
- Respondía a una decisión política de las autoridades de no dar paso a una modalidad que competía con el diseño que se venía impulsando desde varios gobiernos atrás, y que tampoco correspondía a la naturaleza de las organizaciones comunitarias tradicionales del municipio. A este argumento también contribuía el discurso y la puesta en marcha de los CPC en otros municipios como espacios únicos de participación ciudadana.
- El anti-sandinismo de los gobernantes exacerbado por los bloqueos que sufrían por parte de las instituciones del Gobierno Central. Si las posiciones anti-sandinistas del nuevo gobierno llevaron a la reforma del CDM en 2009, con mayor razón se opondrían a compartir el poder de gobernar con organizaciones abiertamente dirigidas por el secretario político del FSLN.

Con estos alcances e insuficiencias, la experiencia participativa de Nueva Guinea llegó a sus niveles más altos de institucionalización entre 2004 y 2012. Pero esto que no quiere decir que abonara a la democratización del municipio, visto el clima de desconfianza y

polarización alimentado por las relaciones conflictivas con el Gobierno Central y con la expresión local del FSLN, que hacía lo posible por socavar el trabajo de la municipalidad.

“El secretario político departamental nos llamó a reunión y nos dijo que bloquearemos todo lo que fuera progreso. Yo me opuse y le dije que yo era concejal electo para responderle al pueblo, que no iba a hacer eso. Después tuve problemas con el FSLN”²²⁴.

La experiencia según las dimensiones de la participación ciudadana

Las oportunidades de participación ciudadana que las autoridades locales brindaron a la población en los 22 años examinados estuvieron condicionadas por el origen y las características geográficas del municipio, y por las ideas políticas de su población y de sus autoridades.

Ambos grupos de factores contribuyeron cimentar organizaciones autogestionarias para hacer frente a las condiciones de aislamiento y pobreza en que vivían. En este escenario las relaciones entre gobernantes y gobernados evolucionaron hacia el asistencialismo, en el que predominaban las necesidades sobre los derechos. Los avances logrados en los últimos períodos, si bien mostraron avances en el terreno de los derechos mantuvieron la lógica de transar necesidades –proyectos- a cambio de concesiones de los gobiernos.

Características de los espacios

Dentro de esta lógica, las municipalidades no ofrecieron oportunidades para participar a la población hasta a finales de los 90, cuando el nuevo régimen municipal ya llevaba mucho terreno andado. Aún así, en aproximadamente 12 años los espacios de interlocución progresaron de formatos laxos, poco formalizados y prácticamente disfuncionales, a mecanismos cada vez más institucionalizados que fueron ganando rigurosidad y vinculación con las decisiones públicas.

En lo que mejoraron muy poco fue en su aporte a la democratización. Como se pudo ver en el recorrido de la experiencia, las ofertas institucionales encerraron un celo excesivo, rayano en la exclusión, frente a la posible filiación sandinista de los participantes. Sin duda

²²⁴ Entrevista a ex-concejal del FSLN del período.

ello tenía que ver con la historia reciente del municipio y con la renuencia de las autoridades a compartir el poder con otros grupos políticos más allá del Concejo Municipal.

Formas directas de participación ciudadana

En cuanto a la interlocución directa con las autoridades para influir en las decisiones públicas, la fase autogestionaria de la experiencia demuestra que al menos durante el primer tercio del período estudiado este tipo de relación fue muy débil, limitada a los contactos tradicionales para solicitar la intervención de la municipalidad o para presentar una queja.

El paso hacia mecanismos de participación más organizados también significó enfocar mejor los aportes de la población a las distintas fases de las decisiones de los gobernantes, fundamentalmente en actividades de tipo consultivo y en la co-ejecución de proyectos con mano de obra, aportes de materiales y cofinanciamiento.

Esto no niega que también se hayan presentado ejercicios de fiscalización, para verificar obras reportadas en los informes presupuestarios, y casos de enmiendas de decisiones que ya habían tomado las autoridades, pero en menor medida. El avance hacia una posible supervisión vinculante de la población, fue la aprobación de una ordenanza a mediados de 2011 para formar los comités de auditorías sociales a nivel comunitario, con el propósito de generalizar fiscalización ciudadana en la ejecución de los proyectos.

Formas indirectas de participación ciudadana

Las formas no directas de participación también tuvieron su origen en la organización autogestionaria de las comunidades. De este espíritu surgieron los CAPS, la red de promotores de salud y de parteras²²⁵, los grupos ambientalistas, las cooperativas agropecuarias y las organizaciones locales que antecedieron a los comités de desarrollo local en las comarcas.

A lo anterior hay que agregar las 30 asociaciones de pobladores que según la Memoria de Gestión del gobierno saliente en 2012 había en el municipio, aunque no estuviesen

²²⁵ La experiencia de la Asociación de Promotores de Salud y Parteras de Nueva Guinea (APROSAPANG) ha sido documentada en un estudio de caso para construir el Índice de la Sociedad Civil de Nicaragua, en el marco de una evaluación del estado de la sociedad civil en 53 países, patrocinado por la Alianza Internacional por la Participación Ciudadana, CIVICUS. Puede ser consultada en: http://www.redlocal.org.ni/sitio/sites/default/files/PDFREDUCIDO_Aprosapan.pdf, visitada el 4/4/15.

registradas en el Concejo Municipal²²⁶. Lo mismo habría que sumar a los CPC recién creados en algunas comunidades del municipio.

Además existía una docena de organizaciones de alcance municipal, entre las que se encontraba la red de la Sociedad Civil Organizada (SCO), siguiendo la modalidad de articulación que se había difundido en todo el país tras el huracán Mitch, y los gremios tradicionales de ganaderos y de comerciantes.

En estas formas de participación también caben los centros educación superior presentes en el municipio, no sólo por la formación de una masa crítica dentro de la población, sino además por el aporte que brindaban a la difusión de evaluaciones del trabajo de la municipalidad.

En su conjunto todas estas formas contribuían también a la experiencia participativa del municipio. Estas organizaciones, aunque no necesariamente buscaran incidir en las decisiones de la municipalidad, aportaban a la mayor densidad de un tejido asociativo donde se construían identidades ciudadanas desde la exigibilidad de los derechos a partir de la identificación, hasta la reivindicación de intereses específicos.

Autonomía

Lo anterior lleva a valorar la autonomía de las experiencias participativas tanto dentro como fuera de los espacios institucionales. Las condiciones de alta polarización en Nueva Guinea, pusieron todo el tiempo bajo sospecha las posiciones independientes respecto al poder, llevando incluso a la remodelación del CDM o al desconocimiento de los CPC.

A pesar de las dificultades que implicaba relacionarse con gobiernos altamente polarizados, en el municipio hubo ejercicios de participación autónoma, especialmente los de base asociativa (Navarro, 2001). En estos casos, como lo muestran los CAPS y la organización de promotores de salud y de parteras, sus miembros intervinieron en la determinación de las condiciones de su asociación, en el sentido planteado por Held (1987).

De modo que se puede concluir que los orígenes autogestionarios de las organizaciones comunitarias de Nueva Guinea, fueron claves para que dentro de un régimen municipal

²²⁶ Vid. Alcaldía Municipal de Nueva Guinea. Memoria de Gestión 2009-2012.

evolucionaran expresiones participativas autónomas respecto a los partidos y el gobierno local.

Relación de la experiencia de Nueva Guinea con la autonomía política de los gobiernos municipales

A manera se cierre del caso de Nueva Guinea, toca regresar a una de las preguntas de esta investigación, dirigida a determinar en qué medida las autoridades municipales tuvieron autonomía política entre 1990 y 2012 para impulsar estas modalidades participativas, considerando que estaban facultadas por la Ley de Municipios para promover y garantizar la participación ciudadana.

La legitimidad política de las autoridades

Los gobiernos que dirigieron el municipio fueron electos sin ningún tipo de cuestionamientos con resultados a favor de los partidos liberales que al menos duplicaban los obtenidos por el FSLN²²⁷. Desde este punto de vista, la legitimidad de las autoridades estaba asentada en la identidad de la población que se consideraba liberal o antisandinista.

Esta clara diferencia en los resultados fue el asidero de los gobernantes que se sintieron legitimados para actuar con autonomía, la mayoría de las veces al margen del Gobierno Central, concretamente frente a los gobierno de Chamorro, Bolaños y Ortega, e incluso relativamente ante Alemán, vista su baja injerencia en los asuntos locales: “A veces, por ejemplo, el Dr. Alemán le decía al alcalde: “necesito que contraten en la municipalidad a esta persona”, por compromisos políticos (...). Esa era la única violación a la autonomía que existía en aquel tiempo”²²⁸.

Pero esta legitimidad no era incontestable, habida cuenta la tendencia a la baja participación de la población en las elecciones municipales desde que se celebraban separadas de las nacionales. Entre 2000 y 2008 la participación electoral había disminuido en aproximadamente el 12.0%, al pasar del 51.4% al 38.7%, respectivamente (IPADE, 2012).

²²⁷

	1990	1996	2000	2004	2008
Liberales (%)	75.0	71.7	67.6	55.6	61.7
FSLN (%)	23.5	15.4	18.7	22.2	30.9

Fuente: Elaboración propia en base a IPADE, 2012.

²²⁸ Ex-funcionario de la alcaldía.

Pese a estos descensos relativos del respaldo popular, las autoridades siguieron gozando de margen político para acomodar las leyes municipales a las circunstancias de Nueva Guinea, tanto en la organización de la alcaldía como del territorio. Por esta razón, mientras en el resto del país, entre 1997 y 2000, la tendencia era hacia la modernización de la gestión municipal, en Nueva Guinea siguió prevaleciendo la gestión personalista de los alcaldes de turno.

En las elecciones de 2008, Nueva Guinea fue de los municipios en los que no hubo irregularidades. El hecho de que el PLC haya ganado con mucha ventaja sobre el FSLN, y que el gobierno electo haya desempeñado un modelo de gestión modélica, incluso reconocido internacionalmente, fortaleció aún más la legitimidad política de las autoridades frente al Gobierno Central y al propio Partido Liberal.

Autogobierno

Como se pudo ver en la reconstrucción histórica de la experiencia de Nueva Guinea, el autogobierno del municipio se remonta a los momentos en que inició la colonización del territorio. Frente al vacío de las instituciones del Estado, los colonos se vieron obligados a dotarse de una organización del territorio y de autoridades propias para regular el orden social en aquellas condiciones remotas.

Esta circunstancia hizo que organizaciones y autoridades comunitarias siguieran el mismo curso hasta desembocar en la constitución del municipio de Nueva Guinea, y que posteriormente alimentase la actitud de las autoridades locales para tomar sus propias decisiones, independientemente de quién gobernara en Managua. En este desempeño los sucesivos concejos municipales fueron cobrando cada vez más protagonismo, interviniendo en la aprobación de normas para ordenar la vida en la localidad y hacia el interior de la municipalidad.

Como ya fue dicho arriba, el gobierno de 2009 a 2012 construyó un modelo de gerencia de referencia nacional, a partir de la aplicación de criterios técnicos apegados a las leyes que regían el sector. En particular, el modelo de administración se propuso separar las esferas políticas de las administrativas, vistos los traslapes que se presentaban entre ambas; y descentralizar internamente las funciones concentradas en el alcalde, así como la

profesionalización del personal, para que la municipalidad pudiese liderar con propiedad el desarrollo del municipio.

Sin embargo, aunque se hicieron esfuerzos para que Nueva Guinea tuviera su plan de desarrollo estratégico, mediante un proceso de micro planificación participativa en todas las comarcas, sólo se llegó a contar con documentos inconclusos. En el último período incluso se trató de aprovechar el proceso en curso para intentar armonizarlo con el Plan Nacional de Desarrollo Humano, que el Gobierno Central estaba imponiendo a las alcaldías gobernadas por el FSLN.

Relaciones con otros niveles de gobierno

En este aspecto hay que destacar dos factores sobre la excepcionalidad de Nueva Guinea: el hecho de tener relaciones intergubernamentales con dos niveles de administración, el regional autónomo y el central; y el político-geográfico.

Nueva Guinea se encuentra bajo la jurisdicción político-administrativa de la Región Autónoma del Atlántico Sur, pero sólo formalmente. En lo político la población no participa en las elecciones al Gobierno Regional Autónomo, y en las elecciones nacionales sus votos se cuentan dentro de la circunscripción del departamento de Chontales. En lo que a las competencias se refiere, éstas han sido delimitadas con el Gobierno Central.

En lo financiero las transferencias presupuestarias pasan directamente al municipio y los asuntos administrativos son tratados con instituciones del nivel central como INIFOM, la Procuraduría General de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entre otros.

De modo que las relaciones con otros niveles de gobierno se refieren en realidad al Gobierno Central. En estas relaciones fueron clave los factores políticos y los geográficos citados en varias ocasiones, para hacer valer la autonomía de las autoridades locales frente a autoridades centrales lejanas y no afines políticamente

Cuando coincidieron ambos prevaleció la distancia política hacia los gobiernos de Chamorro y Bolaños.

Con el gobierno Chamorro las relaciones se vieron influidas por la presión de los ex-miembros de los grupos armados que se habían reinsertado en la población, más las posturas radicales de los gobernantes locales en favor de la eliminación de la presencia de sandinistas en el gobierno nacional. En este caso las reivindicaciones fueron de tipo político y para obtener programas de inversión pública que ayudaran a enfrentar los problemas de pobreza severa acrecentados por el reasentamiento de los ex-grupos armados.

Con Bolaños el foco de las tensiones fue la ruptura con el Partido Liberal por el enjuiciamiento del ex Presidente Arnoldo Alemán, debido a actos de corrupción bajo su mandato. Las relaciones fueron distantes y giraron, como en otras municipalidades liberales, en torno a las transferencias presupuestarias y la redefinición de las competencias dentro de la estrategia de desarrollo del Gobierno Central.

Cuando hubo mayor cercanía política, intervino la distancia geográfica.

Ello ocurrió con el gobierno de Alemán, también líder del partido que gobernaba en Nueva Guinea. Las relaciones de armonía no necesariamente implicaron que ni el Partido Liberal Constitucionalista ni el Gobierno Central pautaran en las decisiones locales. Aunque el gobierno de Alemán hizo posible la construcción la carretera que vinculó al municipio con el resto del país, Nueva Guinea siguió siendo un lugar remoto al que las orientaciones del nivel central llegaban tarde y se aplicaban a discreción de la municipalidad.

Para reforzar el ejercicio activo de su autonomía política, el gobierno local asumió el liderazgo de la Asociación de Municipios de Zelaya Central (AMUZEC), reivindicando la identidad de los municipios que demandaban fundar un departamento propio, escindido de la Región Autónoma del Atlántico Sur.

El cambio radical en los parámetros de estas relaciones ocurrió con el retorno al gobierno nacional de Daniel Ortega. El tono no fue de distancia ni de tensión sino de ruptura, y de abierta hostilidad por parte del FSLN.

En estas circunstancias, las relaciones con las delegaciones de los ministerios cayeron a niveles mínimos. Según la Memoria de Gestión del gobierno saliente en 2012, de doce

instituciones nacionales presentes en el municipio, sólo se tenía relaciones medianas con 6, y con las otras 6 eran inexistentes²²⁹.

Las inversiones nacionales se desembolsaron a través de los CPC, que se convirtieron en aparatos para-administrativos paralelos, a través de los cuales se ejecutaron los programas de transferencias focalizadas más emblemáticos del gobierno nacional, sin establecer ningún tipo de coordinación con la municipalidad.

Al mismo tiempo, todos los delegados de los ministerios se retiraron del CDM y quedaron en su seno sólo los representantes de la municipalidad y de las organizaciones civiles y comunitarias. Con esto se extrajo de los CDM la discusión de los programas nacionales y de su posible articulación con los planes de inversiones anuales del gobierno local.

Ante este escenario de relaciones políticas adversas entre ambos niveles de gobierno, Nueva Guinea supo preservar su autonomía a costa de volver a quedar marginada de las políticas nacionales y su armonización con las iniciativas locales.

En respuesta a la pregunta que encabeza este apartado, se puede afirmar que los gobiernos del municipio tuvieron la autonomía política que sus dirigentes quisieron ejercer para promover prácticas de participación ciudadana. El marco jurídico nacional influyó positivamente en la progresión de la experiencia participativa, en el sentido de que las leyes que fortalecieron la autonomía municipal y la participación ciudadana fueron debilitando los obstáculos –y las desconfianzas- que se alzaban en contra de la redistribución del poder de decidir de los electos entre la población.

Desde este punto de vista, los gobernantes municipales estuvieron cada vez más abiertos a compartir con la ciudadanía el poder conquistado en las urnas, a medida que el nuevo régimen municipal se fue imponiendo a las ideas tradicionales de ejercicio del gobierno.

Esto no niega que de alguna manera Nueva Guinea haya seguido siendo una isla frente a los gobiernos nacionales en estos 22 años, con amplias facultades para tomar decisiones en correspondencia con las características del municipio, entre ellas las particularidades de la tradicional autoorganización comunitaria.

²²⁹ Vid. Alcaldía Municipal de Nueva Guinea. Memoria de Gestión 2009-2012.

Este rasgo del municipio experimentó un cambio brusco en las elecciones municipales de 2012, cuando de manera irregular se anularon aproximadamente 3,000²³⁰ votos al Partido Liberal Constitucionalista (PLC), y se declaró vencedor al FSLN en medio de graves sucesos que desencadenaron la represión policial en contra de los simpatizantes liberales.

A partir de 2013 el FSLN empezó a gobernar por primera vez Nueva Guinea con una municipalidad marcada por la ilegitimidad. Entre sus primeras decisiones estuvo la abolición de hecho de la modalidad participativa que se venía construyendo de 1998, y se impuso a los Consejos del Poder Ciudadano como único espacio de interlocución con las autoridades locales.

²³⁰ Vid. <http://www.envio.org.ni/articulo/4611>.

Conclusiones de la parte IV

Las experiencias participativas de los tres municipios que han sido expuestas presentan distintos niveles de desarrollo relacionados con sus antecedentes y con las respuestas que dieron las autoridades respectivas a los contextos políticos en los que realizaron su gestión.

A continuación se hará un análisis comparativo de las tres experiencias según las siguientes categorías: a) antecedentes, b) dimensiones de la autonomía política, y c) dimensiones de la participación ciudadana.

a) Antecedentes

Estelí y Nueva Guinea están asentadas en tradiciones organizativas de sus comunidades. La primera, por las huellas de la lucha contra la dictadura somocista, es de claro origen político; la segunda, por herencia del modelo de colonización de las tierras sobre las que se fundó el municipio, está vinculada a grupos religiosos. Juigalpa es diferente, su expediente organizativo está influido por el modelo productivo predominante, la ganadería, y por el desarrollo de asociaciones y gremios urbanos.

Pero no son estos patrones los que influyeron en el desempeño autónomo de los gobiernos correspondientes. La comparación entre los tres casos revela que, como en Juigalpa, los niveles de organización de la población pueden experimentar un giro en torno a problemas estratégicos del municipio (el agua potable, la carretera), y que incluso dentro de las mismas familias políticas (como se vio en los tres municipios) pueden presentarse interrupciones en el funcionamiento de diseños participativos institucionales iniciados por gobierno anteriores.

b) Dimensiones de la autonomía política

Legitimidad política de las autoridades

La legitimidad de las autoridades de estos municipios se basa en dos factores: uno subjetivo y otro objetivo. Esto se observa con más claridad en Estelí y Nueva Guinea por su cualidad de municipios bastiones atribuibles a sus identidades respectivas (factor subjetivo): Estelí de los sandinistas, Nueva Guinea de los liberales. Los resultados electorales (el factor objetivo) a lo largo de los 22 años estudiados confirmaron este sello de ambos municipios, y sus autoridades actuaron en consecuencia de esta legitimidad.

En Juigalpa ambos factores ha actuado de otra manera a juzgar por la alternabilidad en el poder entre liberales y sandinistas. Los primeros dos gobiernos estuvieron en correspondencia con la identidad de municipio liberal, pero a partir de las terceras elecciones se rompió con el posible determinismo histórico al dar la victoria a candidatos sandinistas.

Una explicación de este cambio político sería la migración del factor subjetivo de la legitimidad: de la identidad tradicional (liberal de toda la vida) a la evaluación del desempeño. Los electores castigaron la gestión deficiente del último gobierno liberal y premiaron el desempeño del primer gobierno sandinista con una nueva victoria en 2004. Pero la anulación masiva e irregular de votos liberales en 2008 abrió una brecha inédita entre la identidad liberal del municipio y los resultados electorales.

De modo que si en Estelí y Nueva Guinea, la legitimidad política o de origen de las autoridades había estado arraigada fundamentalmente en sus identidades políticas y menos en los desempeños, en Juigalpa lo estaba en evaluaciones del desempeño y menos en la identidad, hasta que se produjo el quiebre en el factor objetivo de los resultados electorales con el fraude de 2008.

Desde estas legitimidades los tres gobiernos dieron respuestas diferentes a los ciclos de polarización política que ha vivido el país, con consecuencias en las opciones de participación ciudadana que se ofrecieron a la población. Estelí y Juigalpa, entre 1990 y 2006, tomaron decisiones para construir consensos en sociedades que se encontraban profundamente divididas. En Nueva Guinea, en ese mismo período, buscaron consolidar la hegemonía de los liberales avaladas por abrumadoras mayorías en las elecciones.

Estas lógicas se invirtieron a partir del cambio de gobierno nacional en 2006. Bajo los gobiernos sandinistas se buscó construir una nueva hegemonía siguiendo las orientaciones del Gobierno Central y del FSLN con el membrete del Poder Ciudadano. En Nueva Guinea, el gobierno entre 2009 y 2102 buscó en el consenso como retaguardia ante el Gobierno Central adverso.

Al mismo tiempo se fue debilitando el papel de los Concejos Municipales como mecanismos de responsabilidad horizontal. Esto fue más notorio en Estelí y Juigalpa, donde

a partir de 2007 los ejecutivos (alcalde y alcaldesa, respectivamente) se vieron obligados a rendir cuentas ante el Gobierno Central y el FSLN, en detrimento de los plenos municipales.

Autogobierno

Para comparar la capacidad de llevar a cabo las decisiones tomadas localmente por parte de estos tres gobiernos, se considerarán tres decisiones emblemáticas que se repitieron en los municipios:

- i. La planificación estratégica
- ii. Las normativas de participación ciudadana
- iii. Las normas de organización y funcionamiento de las municipalidades

i. La planificación estratégica

Los tres municipios emprendieron procesos de planificación estratégica por iniciativa de sus propios gobiernos con diferentes resultados y consecuencias para la participación ciudadana.

En Estelí y Juigalpa, los procesos de planificación estratégica fueron aprobados por sus concejos municipales correspondientes, ejecutados de forma diferente pero con iguales repercusiones en el desarrollo de la participación ciudadana.

El de Estelí fue un proceso largo y complejo en el que se involucraron por igual las autoridades y la sociedad en sus distintas expresiones. Desde este punto de vista fue un proceso político con altos ingredientes técnicos, con asesoría internacional. En Juigalpa fue más el fruto de un proceso técnico, coordinado por uno de los concejales, asesorado por un experto internacional y con menos ingredientes políticos por el escaso liderazgo de las demás autoridades, aunque igualmente con amplia participación de la población.

En ambos casos el resultado fue un documento sancionado por los concejos municipales, al igual que las sucesivas actualizaciones antes de 2012. También en los dos municipios, los procesos de planificación fueron decisivos para consolidar un modelo participativo articulado territorial y sectorialmente. En Estelí resultó en los Consejos Territoriales de

Desarrollo y en Juigalpa en las Juntas de Gestión. Ambos diseños fueron aprobados mediante ordenanzas municipales.

Sin embargo, el remplazo paulatino de los planes estratégicos por el Plan Nacional de Desarrollo Humano Sostenible en estos municipios no siguió el mismo curso. La decisión no fue tomada por los concejos municipales y el ajuste fue un procedimiento técnico siguiendo las orientaciones del Gobierno Central.

En cambio en Nueva Guinea, la planificación estratégica, por aprobación del Concejo Municipal, arrancó en los últimos dos gobiernos mediante reuniones de micro-planificación desde las comunidades rurales. Pero el proceso no concluyó en ningún documento final. Su puesta en marcha no tuvo efectos particulares para el diseño participativo que seguía un camino de formalización paralelo. Por estas razones se puede decir que la planificación estratégica inconclusa de Nueva Guinea fue un proceso de índole técnica con poca incidencia de lo político y menos repercusiones en el modelo participativo.

ii. Las normativas de participación ciudadana

Igualmente las tres municipalidades aprobaron normativas de participación adecuadas a las características de sus municipios, por esa razón tienen nombres diferentes. La de Estelí, “Reglamento interno de funcionamiento interno de los consejos territoriales de desarrollo”; la de Juigalpa, “Reglamento de las Juntas de Gestión”; y la de Nueva Guinea, “Ordenanza de Participación Ciudadana”.

Las normativas de Estelí y Juigalpa fueron aprobadas antes de la Ley de Participación Ciudadana de 2003, y la de Nueva Guinea 6 años más tarde. En los tres casos se reconocían las formas organizativas que ya existían, se creaban nuevas modalidades de participación y de asociación comunitaria y se subrayaba el carácter no partidista de los espacios de interlocución con las autoridades.

Respecto a los intentos de imposición de formatos participativos desde el Gobierno Central, las tres municipalidades ofrecieron respuestas diferentes. En Estelí se rechazó la pretensión inicial del gobierno Chamorro de crear el CDM subsumiendo a la municipalidad, y al margen del modelo propio que impulsaba. En Juigalpa, después de una implantación incipiente por los gobiernos liberales, la primera municipalidad sandinista lo incorporó con

otras características al diseño de las Juntas de Gestión. Por su parte en Nueva Guinea, por influencia de la Ley de Participación Ciudadana lo incorporó a su modelo participativo después de varios diseños experimentales.

Es decir, que ninguno de los tres municipios acogió acriticamente el modelo promovido por el nivel central, ni siquiera en Nueva Guinea, donde por afinidad política entre ambos niveles de gobierno podría esperarse que eso ocurriera. Antes bien, los tres municipios se rebelaron a los CDM como modelo uniformador y no lo implementaron hasta que lo pudieron adaptar a sus condiciones respectivas.

iii. Las normas de organización y funcionamiento de las municipalidades

En este aspecto los tres gobiernos también ejercieron su autoridad para regular la organización administrativa interna de las municipalidades, pero no partieron del mismo punto. Estelí contaba con un Manual de Organizaciones y Funcionamiento más completo, aprobado por el Concejo Municipal en 1997. Juigalpa comenzaba prácticamente de cero tras heredar una administración desordenada, con organigramas desfasados y sin ningún tipo de instructivo que explicara las funciones de los cargos.

En cuanto a Nueva Guinea, empezó a ordenar su equipo administrativo a partir de 2001, aunque no fue hasta el último período que aprobó un nuevo modelo de gerencia, que también incluyó un conjunto de normativas internas entre las que estaba el Manual de Organización y Funcionamiento.

En los tres casos, los gobiernos, amparados en la Ley de Carrera Administrativa Municipal a partir de 2004, fueron autónomos para decidir el tipo de organización que mejor correspondía a sus municipalidades, mediante un formato moderno que separara las funciones políticas de las administrativas y la estabilidad laboral del personal contratado por méritos profesionales por encima de los políticos.

Relaciones con otros niveles de gobierno

Este apartado trata de responder a la pregunta: ¿De qué manera el alineamiento político entre los niveles central y municipal de gobierno ha condicionado la autonomía de las tres municipalidades para promover procesos de participación ciudadana?

El análisis de los casos arroja los siguientes tipos de relaciones entre gobiernos centrales y locales ilustrados en la tabla número 8: Tensión, coordinación y subordinación.

Tabla 8. Tipos de relaciones entre gobiernos centrales y locales de los casos estudiados

	Gobierno central	
Gobierno municipal	Liberal*: 1990-2006	Sandinista: 2007-2012
Liberal	Tensión y colaboración.	Tensión y conflicto.
Sandinista	Tensión y reivindicación.	Subordinación.

Fuente: elaboración propia

*Por cuestiones de economía de lenguaje se ha preferido denominar liberales a todos los gobiernos no sandinistas, aunque en rigor el Gobierno de Chamorro fue una coalición de partidos de distintas corrientes políticas.

Las relaciones de tensión se refieren a las marcadas por la desconfianza y la distancia políticas entre los gobiernos, independientemente de sus orientaciones políticas. En los casos estudiados se encontró que las tensiones pueden tener, al menos, tres grados: de colaboración, especialmente para cumplir competencias compartidas y co-ejecutar políticas nacionales; de reivindicación, su estado más estable, que implica demandar el cumplimiento de obligaciones al nivel central; y de conflicto, cuando las tensiones no encuentran los cauces de la coordinación y superan los márgenes de las reivindicaciones.

En esta categoría se encontraron Juigalpa y Estelí bajo gobiernos centrales liberales entre 1990 y 2006. Ambos vivieron momentos de tensión al inicio del gobierno Chamorro; una vez superado el enfrentamiento político, pasaron al grado de colaboración en torno a políticas del Gobierno Central. El caso más claro de tensiones derivadas en conflictos fue la situación que atravesó la municipalidad de Nueva Guinea entre 2009 y 2012.

La coordinación se encontró generalmente cuando ambos niveles de gobierno eran de la misma corriente política, pero no de manera automática. Al igual que en la categoría anterior, se encontró que a veces este tipo de relaciones pasaron momentos de tensión que no cambiaron en el fondo la naturaleza de la coordinación. Este tipo de relación sólo ocurrió entre gobiernos liberales.

Esta fue la situación que se presentó bajo los presidentes Alemán y Bolaños con los gobiernos locales liberales de Juigalpa en 1998-2000, y Nueva Guinea entre 1990 y 2006.

Aunque la coordinación entre ambas partes -sobre todo con Nueva Guinea- tuvo matices críticos, no significaron su ruptura para la ejecución de políticas nacionales.

La subordinación se encontró en los casos en que se estableció con claridad una relación jerárquica entre los niveles centrales y municipales, reflejada en la cesión de la potestad de tomar decisiones a la autoridad superior en nombre de la fidelidad partidista, en especial las decisiones estratégicas sobre la organización y el rumbo del municipio. Este tipo de relaciones sólo fueron encontradas entre gobiernos (local y central) del FSLN.

Concretamente cobraron notoriedad los cambios de estas relaciones en las municipalidades de Estelí y Juigalpa a partir de 2007. Antes de esa fecha, las relaciones con los gobiernos centrales liberales fueron de tensiones reivindicativas, en particular por las transferencias presupuestarias y la delimitación de competencias para responder a los problemas locales que superaban las capacidades municipales.

Las reuniones semanales obligatorias de los alcaldes de Estelí y Juigalpa con el Gabinete del Gobierno Central, la cancelación de los planes estratégicos municipales y el financiamiento con recursos locales de programas clientelares nacionales, revelan el cambio a una relación de principal-agente, en la que las municipalidades perdieron la autonomía política para asignar y proveer recursos locales.

c) Dimensiones de la participación ciudadana.

Según fue expuesto en el epígrafe anterior, entre 1990 y 2006 los tres gobiernos aprobaron normativas para ofrecer espacios de participación a la población adecuados a las particularidades de cada municipio. Estos espacios compartían las mismas características: amplitud social, pluralismo político (con las reservas de Nueva Guinea) y diseños que buscaban la articulación de lo territorial (urbano y rural) con lo sectorial. La cúspide de este modelo lo ocupaba el Comité de Desarrollo Municipal (CDM)

Después de 2006 este ofrecimiento de espacios cambió por un formato único, que no garantizaba la apertura ni el pluralismo debido al protagonismo de los secretarios políticos del FSLN, especialmente en los GPC (Gabinetes del Poder Ciudadano), su máxima expresión municipal. La implantación de esta modalidad única ocurrió en Estelí y en

Juigalpa, pero no en Nueva Guinea, donde a pesar del rechazo de la municipalidad, convivieron -y compitieron-, ambas modalidades entre 2008 y 2012.

En lo que se refiere al tipo de ejercicios participativos que propiciaron, en los tres municipios las leyes municipalistas y de participación ciudadana aprobadas entre 2001 y 2006, potenciaron la intervención ciudadana en el ciclo de las decisiones públicas locales. Estos efectos no fueron los mismos en los tres municipios debido a las experiencias previas con que contaban.

Estelí alcanzó los mayores niveles participativos tras casi 11 años de experiencia y por la voluntad del gobierno local de hacer valer su autonomía frente a los gobiernos liberales. Juigalpa, que había iniciado la organización de las Juntas de Gestión, abrió las decisiones a la población de forma simultánea con las nuevas leyes. En ambos municipios los ejercicios participativos se nuclearon en torno a las principales decisiones del momento: la planificación estratégica y los presupuestos municipales.

En Nueva Guinea la maduración fue tardía. Con una experiencia menor, alcanzó su mejor nivel de participación ciudadana entre 2004 y 2012. Aunque la apertura a la deliberación con la población fue post-leyes, la práctica prendió con facilidad en el tejido de organizaciones comunitarias de tradición autogestionaria. Acostumbradas a aportar a la solución de sus necesidades, las comunidades no tuvieron problemas para apropiarse de las consultas de los presupuestos municipales y de las reuniones de micro-planificación.

Sin embargo, en los tres municipios el acceso a las decisiones se vio restringido después de 2007. En primer lugar, por el debilitamiento de la capacidad de decidir de los gobiernos del FSLN y por las restricciones impuestas al de Nueva Guinea para gestionar las inversiones nacionales. En segundo lugar, debido al carácter excluyente que adquirieron los espacios en ambos tipos de gobierno frente a organizaciones no afines en lo político. Derivado de lo anterior, y en tercer lugar, por el veto a las iniciativas autónomas de participación, tanto en la interlocución directa con las autoridades como en la autoorganización.

Para cerrar esta IV parte conviene recuperar una de las preguntas planteadas al inicio de la misma, acerca de la autonomía política que tuvieron las autoridades locales para impulsar procesos participativos adecuados a sus municipios. Los casos arrojan que cuando las

municipalidades hicieron valer su condición autónoma frente a los gobiernos centrales, fueron capaces de proponer formas particulares de redistribución del poder entre sus ciudadanos.

En cambio, cuando se rompieron las bases de la autonomía política, sobre todo la legitimidad política de los electos, perdieron las posibilidades de tomar decisiones propias y con ellos el derecho a compartirlas con sus electores.

Parte V. Conclusiones

Después de recoger las experiencias participativas de Estelí, Juigalpa y Nueva Guinea, la V y última parte presenta los resultados y las conclusiones retomando los objetivos generales de la investigación:

1. Analizar la relación entre las etapas de la autonomía política municipal y las modalidades participativas en las decisiones públicas en los municipios de Nicaragua entre 1990 y 2012, sus repercusiones en la consolidación de la democracia y su contribución a la construcción de un régimen de gobernanza local.
2. Aportar al movimiento municipalista nicaragüense un estudio actualizado sobre la relevancia de la autonomía municipal, que incluya una propuesta para el fortalecimiento de la autonomía política en los procesos de promoción de la democracia y del desarrollo local.

Para ello esta V parte se ha dividido en tres capítulos. El No. 11 abordará los resultados relativos a la construcción de modalidades de participación ciudadana, según la relación con los grados de autonomía política municipal bajo los cuales se hayan practicado, como plantea el objetivo específico correspondiente. Asimismo, en el capítulo No. 12 se propondrán líneas de trabajo para fortalecer la autonomía política de los municipios, dentro de las estrategias de promoción la democracia y el desarrollo local de las organizaciones de la sociedad civil nicaragüense.

Por último, en el capítulo No. 13 se presentarán las conclusiones generales de la investigación teniendo como referencia la hipótesis central y sus efectos sobre la democracia local.

Capítulo 11. Resultados. Modalidades de participación ciudadana según las etapas de la autonomía política municipal

Según fue definido en el marco teórico, por modalidades de participación ciudadana se ha entendido en este trabajo los patrones que resultan de la influencia de la autonomía política municipal sobre los procesos de participación ciudadana. Para identificar estas modalidades se cruzarán los resultados de las partes III y IV a fin de determinar los efectos de las fases de la autonomía municipal sobre el recorrido de la participación ciudadana y sus comportamientos en los municipios.

Los resultados revelan que la autonomía política fue una conquista gradual de los municipios y su influencia en la participación ciudadana también. A medida que las autoridades fueron adquiriendo la potestad de ejercer el gobierno y la administración de los asuntos propios de sus territorios, fueron ejerciendo la potestad de redistribuir el poder adquirido por la vía electoral.

Las fases por las que atravesó la autonomía política de los gobiernos locales estuvieron pautadas, como lo subraya Page, por el doble condicionamiento de la subordinación a los gobiernos nacionales y el control de las comunidades (1992). Aunque los hallazgos en los casos den mayor peso a lo primero que a lo segundo, se debe tener presente que lo reciente del régimen municipal nicaragüense y la realización de las elecciones locales en fechas separadas de las nacionales, han influido en el pobre desarrollo de mecanismos de control de las comunidades sobre los electos.

La tabla No. 9, presenta cuál fue efecto de las leyes y las políticas del Gobierno Central sobre la autonomía política en cada periodo de gobierno local, y sus efectos en la apertura a la intervención ciudadana en las decisiones municipales. Ambas produjeron patrones de relaciones con la población definidos por quiénes participaban, para qué participaban, cómo participaban y por su relación con los gobiernos y los partidos.

Tabla 9. Modalidades participativas según evolución de la autonomía política municipal

Períodos de gobiernos	Autonomía política	Participación ciudadana	Modalidades participativas
1990-1996	Restauración parcial	Experiencias primarias y rituales.	Condicionada
1997-2000	Reconocimiento y profundización	Vinculada a procesos de planificación estratégica.	Amplia
2001-2004	Fortalecimiento y auge.	Institucionalización y altos niveles participativos.	Institucionalizada
2005-2008	Desafío	Coexistencia de CDM y CPC	Restringida
2009-2012	Crisis	Polarización y paralelismo de modelos.	Cooptada y controlada.

Fuente: elaboración propia

Participación condicionada.

La restauración parcial de la autonomía política no fue suficiente para que las primeras autoridades promovieran experiencias participativas al margen de la polarización política que vivía el país tras el período revolucionario. El clima de desconfianza condicionó la apertura de espacios a la participación amplia de la ciudadanía, que significaba redistribuir el poder (mayor para los no sandinistas, menor para los sandinistas) entre sectores de la población no afines políticamente.

Las experiencias participativas por lo general se ajustaron a cumplir con la primera ley de municipios que ofrecía oportunidades exiguas, que en algunos casos no pasaron de ser actos formales llenos de ritualidad que daban poco lugar a la deliberación entre autoridades y ciudadanía. Se debe agregar que, además de la poca voluntad fomentada por la desconfianza, en esta modalidad de participación también influyó el hecho de que los primeros concejales electos hayan sido personas con poca formación y sin ninguna familiaridad con la gestión municipal.

Con esto último se quiere destacar que el Concejo Municipal, la sede por excelencia de la autonomía municipal, y sobre todo de la autonomía política, no estaba realmente preparado ni era consciente del papel que le correspondía jugar. Un papel totalmente inédito en la cultura política de Nicaragua, donde no sólo se había vivido medio siglo sin autonomía municipal, sino además la figura del gobierno colegiado por encima del gobierno unipersonal del alcalde era absolutamente desconocido.

A pesar de este ejercicio parcial de la autonomía política, el rasgo definitorio de esta modalidad participativa se apreció en la escasa amplitud de los espacios (a quiénes se incluía y a quiénes se excluía), en relación directa con la voluntad de las autoridades. Donde buscaban construir nuevos consensos frente a la polarización, se abrieron espacios de participación a toda la población, pero a condición de que no erosionaran el poder conquistado en las urnas. Donde la polarización no era problema porque la correlación favorecía con claridad a uno de los bandos, los espacios se restringieron en pro de los simpatizantes del partido que gobernara o se convocaron como trámites formales.

Por razones diferentes esta modalidad tuvo poco efectos en las decisiones públicas, sobre todo las de trascendencia para el municipio. Debido al estado incipiente del proceso de descentralización y la baja participación de los municipios en el gasto público, las decisiones de las municipalidades de la época estaban limitadas a lo que algunos han llamado “funciones de supervivencia” (Espitia, 2004: 43).

En estas circunstancias, con poca materia para tomar decisiones y menos capacidad para financiarlas, la interacción entre población y autoridades mantuvo la matriz de épocas anteriores, según la cual la primera presentaba problemas o solicitudes y los segundos las recogían para llevarlas a los tomadores de las decisiones. De manera que se puede afirmar que la finalidad de esta modalidad participativa era la reagrupación de las demandas comunitarias, en un umbral de ciudadanía poco empoderado de sus derechos frente al predominio de las necesidades de subsistencia.

En línea con lo anterior, la autonomía de los ejercicios participativos también se vio comprometida por el condicionamiento de las oportunidades que ofrecían las autoridades. Los casos estudiados mostraron que la polarización política dio pocos márgenes a la intervención de organizaciones comunitarias independientes de los partidos y de los gobiernos. Por esta razón lo más parecido que hubo a la participación autónoma fueron las asociaciones o comités autogestionarios.

No en balde, quienes más hicieron en favor de estas formas de participación de base asociativa, fueron organizaciones que estaban claramente fuera de toda sospecha política, como las iglesias, en una época en la que los conceptos de organización e intervención en

las decisiones de los gobernantes estaban asociados al sandinismo. Posteriormente las ONG internacionales y nacionales introdujeron la figura de los comités de proyectos como formas primarias para el autodiagnóstico y solución de problemas, a lo que más tarde se sumaron las autoridades.

Por ello, en el arco teórico de las modalidades participativas que va de la autonomía a la cooptación, en este primer periodo de una autonomía política parcial, la modalidad predominante fue la que estuvo condicionada fundamentalmente por el clima de polarización, y por ende de exclusión, que vivió el país entre 1990 y 1996.

Participación amplia

Las reformas constitucionales y de la Ley de Municipios no sólo ampliaron las competencias de las municipalidades a grados históricos, sino además reconocieron por primera vez la esfera política de la autonomía, lo que sumado al debilitamiento de la polarización contribuyó a que las autoridades electas del segundo período fueran más autónomas y más representativas que las anteriores. Con más competencias tuvieron más materia sobre la cual podrían decidir y con ello más decisiones que compartir con la población.

Acorde con la ampliación de las competencias a todos los campos que tuvieran que ver con el desarrollo local, entre las decisiones más importantes que sometieron a la población estuvieron los procesos de planificación estratégica y la elaboración de los presupuestos municipales. A la vez, de manera recíproca los procesos de planificación alimentaron los primeros diseños municipales de participación ciudadana de tipo reticular, que trataron de hacer converger las organizaciones territoriales y sectoriales con las autoridades locales y las delegaciones nacionales en torno a los retos del desarrollo local.

La suma de actores e instancias tuvo más efectos cuantitativos que cualitativos puesto que no se tradujo en más poder. Las autoridades abrieron las puertas a todos los participantes posibles que pudieran contribuir al desarrollo local, sin que ello implicara mayor redistribución del poder que recién estaban adquiriendo.

Estas tendencias a la mayor integración de participantes en los espacios institucionales se vieron reforzadas por la emergencia nacional provocada tras el huracán Mitch. En lo

municipal, al igual que en lo nacional, y por presiones internacionales, fue evidente que un único actor no podía dar respuestas a las demandas locales y que se requería del concurso de todos aquellos que estuvieran dispuestos a colaborar en la reconstrucción.

La amplitud ganada respecto al período anterior resolvió algunas de las asimetrías en los espacios participativos que había dejado la polarización, pero no resolvió otras igualmente importantes, como el acceso a las fases de toma de decisión de los gobernantes. Comparativamente se produjo la paradoja de que la posibilidad de incidir en las decisiones estuviese en relación con la trascendencia de las mismas: los ejercicios de planificación estratégica tuvieron mayor fuerza vinculante que las consultas para la elaboración de los presupuestos municipales, que seguían siendo más procedimentales que sustantivos.

Pero incluso este déficit fue más el resultado del celo excesivo de las propias autoridades, que de orientaciones extra-municipales enfocadas a restar peso a las propuestas ciudadanas en las decisiones de corto plazo.

En lo que se refiere a la autonomía de los ejercicios impulsados desde la sociedad civil, la emergencia post-Mitch marcó claras distancias hacia los partidos, que eran el principal foco de sospechas sobre posibles sesgos, y fortaleció el discurso de la autonomía y el protagonismo de otras organizaciones en los espacios locales y nacionales.

Pese a estas primeras muestras de intervención autónoma de la población en el espacio público local, la modalidad participativa siguió determinada por la ampliación, según la voluntad de las autoridades de acoger a todos los actores posibles, para hacer más eficientes los procesos de planificación, de elaboración de los presupuestos y de respuestas a las demandas de reconstrucción.

Vista de esta manera, la modalidad de participación era una participación más amplia que la anterior pero con el poder de influir sólo en algunas decisiones. De manera que a la matriz del período anterior de transar necesidades sin derechos a cambio de respuestas de las municipalidades, se sumó la entrada de más participantes.

Participación institucionalizada

Las autoridades locales fueron las más autónomas de los 22 años analizados, como resultado, entre otros factores, de la primera elección municipal separada de las nacionales, y de la trayectoria incremental de la autonomía política que conoció su punto máximo entre 2001 y 2004. Las leyes que reforzaron el marco autonómico también repercutieron en el fortalecimiento de la participación ciudadana, aunque no de forma simétrica y no siempre por iniciativa de las municipalidades.

La Ley de Participación Ciudadana terminó con las últimas resistencias que el concepto generaba entre quienes atribuían al sandinismo la paternidad del mismo, y provocó que se institucionalizara mediante la aprobación de ordenanzas que normaban la organización, el funcionamiento y las finalidades de los sistemas locales. Si bien en algunos casos estas ordenanzas produjeron el efecto contrario por la excesiva rigidez de los diseños, la práctica desbordó a los Comités de Desarrollo Municipales, dando paso a la incorporación de organizaciones y grupos independientes, confirmando así que la participación ciudadana responde más una dinámica sociopolítica que normativa (Berthin, 2012:60).

En el aspecto organizativo, los diseños de articulación de las formas territoriales con las sectoriales se estabilizaron, lo que equivalió a la confluencia de las organizaciones rurales con las urbanas; así como las comisiones o mesas temáticas que ya se habían convertido en el corazón de los CDM. Pero también las leyes dejaron puertas abiertas a que cada municipalidad adecuara el formato a las características socio-históricas de sus territorios, como se pudo ver en los casos estudiados.

En lo que se refiere a las áreas de intervención, la planificación estratégica perdió protagonismo en la vertebración de la participación ciudadana, y en su lugar el proceso de elaboración de los presupuestos municipales se convirtió en el principal dinamizador de la organización y de la participación desde las comunidades y barrios hasta el nivel municipal.

Las razones eran sencillas: la discusión de los presupuestos era más un ciclo anual que actividades coyunturales; las reuniones con las autoridades y los funcionarios en las localidades, facilitaban la participación especialmente de las mujeres; la deliberación sobre las prioridades a incluir en los presupuestos era entre los propios pobladores; y, tal vez más

importante, la discusión del presupuesto hacía más tangible la decisión y de menor plazo en comparación con los lineamientos estratégicos de los planes de desarrollo.

En lo que se refiere al tipo de organizaciones intervinientes, el reconocimiento que lograron las ONG nacionales e internacionales en la emergencia post-Mitch, les valió el derecho a trabajar en el fortalecimiento de las asociaciones comunitarias con proyectos de construcción de ciudadanía, incluso dentro de las estructuras creadas por las municipalidades. El hecho de que sus promotoras no fueran organizaciones vinculadas a la política local, hizo posible la irrupción de iniciativas participativas autónomas al margen de los partidos y de los gobiernos. A esta pujanza de las formas de participación autónomas también contribuyó que la Ley de Participación Ciudadana reconociera las asociaciones de pobladores y sectoriales, como formas participativas autónomas respecto a los partidos, los gobiernos y de los credos religiosos.

El aumento de la presencia de este tipo de organizaciones no implicó que las municipalidades perdieran la dirección de los espacios institucionales de interlocución con la ciudadanía. Lo que cambió fue el sentido de las iniciativas de participación tradicionalmente de la municipalidad a la población. Después de muchos años de acumulación, las actividades de organización, de elaboración de agendas propias y de incidencia en las decisiones municipales, también empezaron a gestarse desde las comunidades.

El resultado fue el reconocimiento de capacidades a todas las partes para aportar a la solución cooperativa de problemas locales, en diseños de gobernanza en los que la municipalidad no era el único actor con el diagnóstico ni con las propuestas para enfrentar los retos de cercano y mediano plazo. Los casos analizados revelan que en estos nuevos formatos de interacción ni las autoridades renunciaban a su estatus, pero tampoco tenían la última palabra; ni las organizaciones sociales deponían la libertad de decidir sus propias condiciones de asociación ni de participación.

Frente a lo que había sido el ejercicio de gobierno en los municipios del país, estas nuevas modalidades de relación entre gobernantes y ciudadanía anunciaba horizontes prometedores para la democracia local.

Participación restringida

Si bien las elecciones municipales mantuvieron su realización separadas de las nacionales, la autonomía política frenó su curso ascendente tras las elecciones nacionales de 2006. Esto se reflejó en el congelamiento de la política nacional de descentralización por el nuevo Gobierno Central; en la reaparición de la figura del secretario político del partido por encima de las autoridades electas; y con la imposición de una nueva modalidad de participación ciudadana. Todo ello al margen de las leyes municipales que siguieron vigentes.

El efecto fue la formación en la práctica de tres tipos de realidades paralelas en los municipios según quien gobernara. Donde gobernaba el FSLN se produjeron dos situaciones: las autoridades que aplicaron fielmente las orientaciones del Gobierno Central organizaron el sistema de los CPC y dejaron en desuso los CDM; y aquellas que actuaron con independencia manteniendo ambos modelos bajo el argumento de que en ambos participaban las mismas personas. El tercer tipo se presentó donde gobernaban otros partidos; allí se ampararon en la autonomía política para que siguieron funcionando los CDM.

Como la raíz del paralelismo estaba en una nueva polarización, las tres ofertas participativas condujeron a la exclusión, y muy en especial a la autoexclusión de quienes no sintieron afinidad política con el diseño promovido con tintes partidistas. El resultado fue la restricción de la participación por razones políticas y la coexistencia de los dos formatos CDM y CPC durante el período entre 2004 y 2008.

Los CDM siguieron aspirando a agrupar la mayor cantidad de actores públicos y sociales, pero con menor presencia de las delegaciones de los ministerios que recibieron la orden de retirarse de los mismos y sin la participación de los CPC, que no fueron reconocidos como organizaciones comunitarias ni sectoriales. Es decir, que los CDM fueron espacios restringidos para los CPC.

La situación inversa se encontró donde funcionaron los CPC. Los participantes fueron mayoritariamente sandinistas y delegaciones de los ministerios, pero se restringió la incorporación a organizaciones que mantuvieran su propia autonomía, incluso las de origen sandinista como el Movimiento Comunal Nicaragüense.

Los CDM siguieron siendo dirigidos generalmente por una autoridad municipal, pero los GPC (expresión municipal de los CPC) fueron dirigidos por el secretario político del FSLN, que a la vez ejercía de delegado del Poder Ciudadano del Gobierno Central. En tales circunstancias, empujados por la lógica de reconcentración de poder, ambos modelos dieron marcha atrás a los diseños interactivos que habían se iniciado en el período anterior y se volvió a los diseños jerárquicos. En el regreso al ejercicio vertical de la autoridad intervino con fuerza la recuperación de la figura del secretario político con el doble cargo conferido por el Gobierno Central como delegados del Poder Ciudadano y del FSLN.

En consecuencia, las autoridades de estos tipos de municipios perdieron los resortes sobre las decisiones locales que tampoco pasaron por ninguno de los mecanismos participativos. En los CDM, el repliegue de los ministerios se llevó las discusiones sobre las inversiones más importantes fuera de su seno. En los GPC, su agenda fue pautada por las orientaciones nacionales, acorde con el rol de las municipalidades como ejecutoras de los programas de transferencias clientelares.

Reinstalada la polarización política en el municipio, toda expresión o iniciativa de participación que no discurriera por una u otra vía, se vio amenazada por la exclusión de los espacios, que volvieron a operar bajo el formato de la restricción para evitar diluir el poder entre actores no afines.

Participación cooptada

El itinerario progresivo de la autonomía política que se había frenado por influencia de las medidas del Gobierno Central en el período anterior, entró en crisis a raíz de las elecciones de 2008 que dejaron de ser la fuente de legitimidad de los gobernantes locales. Con la ruptura de la vía electoral como endoso del autogobierno por parte de la población, la autonomía política perdió la vertiente sociopolítica del control comunitario y quedó subordinada al arbitrio de un Gobierno Central que no tenía en sus planes la división vertical del poder.

La pérdida de las bases sociopolíticas de la autonomía implicó un nuevo orden para las municipalidades que retrocedieron a tiempos pretéritos, cuando las autoridades municipales dependían de la voluntad del Gobierno Central para nombrar o destituir alcaldes, ahora con el agregado de la subordinación de los electos a la figura del secretario político.

Por ello las relaciones entre los niveles de gobierno perdieron todo signo reivindicativo y pasaron a ser de obediencia, y se re-centralizaron las competencias para el desarrollo local que habían sido transferidas a los municipios en años anteriores. En consecuencia las asociaciones de municipios perdieron el peso que habían ganado frente a los gobiernos liberales, cuando los gremios de alcaldes hicieron valer la agenda municipalista desde su autonomía política.

El resultado fue un régimen con todo el poder concentrado en el Poder Ejecutivo, tanto en su dimensión horizontal como vertical, razón por la cual las municipalidades tampoco pudieron recurrir a los demás poderes del Estado para defender una autonomía que no había sido abolida.

El nuevo patrón de estas relaciones fue consagrado con la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo Humano, bajo cuya estrategia de complementariedad entre niveles de gobiernos, las municipalidades pasaron a tener otras funciones dentro del Estado. En las políticas y programas nacionales se desempeñaron en la prestación de bienes y servicios públicos, con escaso margen para intervenir en las decisiones sobre la producción de los mismos. En lo que se refiere a la movilización política, pasaron a financiar las campañas locales del FSLN.

En consonancia con lo anterior, los gobiernos del FSLN cancelaron todos los modelos de participación ciudadana que no correspondieran al formato oficial de los CPC. Esto cerró la breve coexistencia entre CDM y CPC, y con ello prevaleció la captura por el FSLN de cualquier ejercicio participativo que pretendiera intervenir en las decisiones municipales. Por reacción a esta nueva polarización de la política local, donde no gobernaba el FSLN los CDM y sus espacios adjuntos fueron sometidos al control de los liberales. Ello implicó que los márgenes de la interacción entre gobernantes y ciudadanía se volvieron a achicar; en unos municipios por la cooptación para asegurar la hegemonía y en otros por el control para protegerse de la desconfianza.

En la práctica los espacios y los ejercicios de mantuvieron formalmente pero se condicionó el tipo de participantes. Las consultas de los presupuestos se siguieron celebrando pero dentro de agendas acordadas de previo entre los miembros del FSLN; las reuniones comunitarias con las autoridades también, pero bajo la supervisión del secretario político; y los cabildos, aumentadas sus asambleas de 2 a 5 al año, perdieron su amplitud por su carácter partidista. Pero lo que debilitó la institucionalidad participativa fue que las decisiones para dar sentido al desarrollo y la convivencia en el municipio ya no fueron tomadas localmente.

Capítulo 12. Propuestas de líneas de trabajo para organizaciones de la sociedad civil para fortalecer la autonomía política de los municipios

La autonomía municipal no sólo generó cambios en la organización del Estado nicaragüense, también abrió un área de trabajo en la sociedad civil para lo cual sus integrantes no estaban preparados. A inicios de los años 90, si dentro de la administración pública era escaso el personal especializado en el ámbito municipal, en la sociedad civil era un tema al que se dedicaban algunos académicos.

No fue hasta 1993 que se creó la primera coordinación de organizaciones de perfil netamente municipalista bajo el auspicio del Consejo de Educación de Adultos para América Latina (CEAAL). A partir de entonces la coordinación creció para convertirse en la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local compuesta por 54 miembros entre organizaciones y personas, con tres grandes ejes de trabajo: participación ciudadana, descentralización y desarrollo local, bajo el supuesto de que se mantendría vigente la autonomía municipal.

En cambio, a partir de 2007 se instituyó un nuevo tipo de Estado que ha restado importancia a la autonomía municipal, y en especial la esfera política. Por ello es imperativo cambiar los enfoques de trabajo hacia el municipio antes de que la autonomía vuelva a caer en un nuevo momento de reflujo profundo. Con esta finalidad se proponen los siguientes lineamientos de trabajo para las organizaciones municipalistas de la sociedad civil.

1. Recuperar la historia de la autonomía municipal en Nicaragua y su comparación con los demás países de Centroamérica.

La historia de la autonomía municipal en Nicaragua ha sido abordada principalmente desde el análisis jurídico y su relación con las etapas de la historia política del país. En estos enfoques la autonomía municipal aparece como una condición derivada del ordenamiento jurídico del Estado, pero no como resultado de la voluntad de la ciudadanía para autogobernarse.

Este abordaje parcial es producto del desarrollo incipiente de la Ciencia Política en la educación superior y en los centros de investigación públicos y privados. Esto no niega que

se hayan realizado una amplia variedad de estudios relacionados con el tema municipal, pero no se han integrado en marcos analíticos con categorías politológicas, que recojan las implicaciones que la autonomía política municipal ha tenido para la construcción de la democracia.

La próxima celebración de los 30 años de la restauración de la autonomía municipal y los retos que enfrenta dentro de la estrategia de refundación del Estado del gobierno de Daniel Ortega, son buenas oportunidades para recuperar su historia con enfoques multidisciplinarios y comparándola con la de los demás países centroamericanos, habida cuenta las similitudes de los regímenes municipales.

2. Hacer visible la esfera política como dimensión clave de la autonomía municipal.

Desde que se restauró la autonomía municipal se ha puesto de relieve la delimitación de competencias entre los niveles de gobierno dentro del proceso de descentralización del Estado, y el papel preponderante de la dimensión financiera para el fortalecimiento de la autonomía municipal. Sin embargo, como se vio en la investigación, las esferas financieras y administrativas pierden su carácter autónomo si las autoridades locales no hacen valer su autonomía política, especialmente frente a los niveles centrales de gobierno.

Para hacer visible la esfera política de la autonomía municipal es necesario construir un set de indicadores de manera consensuada entre los académicos e investigadores del país, a fin de incorporarla como una categoría separada en los estudios sobre la democracia en Nicaragua. En particular:

- Incluir la autonomía política como variable en el observatorio de la participación ciudadana que la Red Nicaragüense por la Democracia Local realiza cada dos años.
- Proponer a las firmas encuestadoras que hacen mediciones periódicas de las percepciones de la ciudadanía sobre el estado de la democracia la inclusión de preguntas relacionadas con la identidad local y la autonomía política.
- Proponer a los organizadores del Barómetro de las Américas, el abordaje de la autonomía política como dimensión de la cultura política nicaragüense.

3. Ampliar el significado de las elecciones municipales por su impacto en la autonomía política.

Como se ha demostrado, las irregularidades de las elecciones municipales condicionan el posterior desempeño autónomo de las autoridades y debilitan las bases de la democracia local, con el serio riesgo de que los potenciales electores pierdan la confianza en su capacidad de generar cambios mediante sus votos.

Para enfrentar estas anomalías en Nicaragua se formó el Grupo Promotor de las Reformas Electorales, una plataforma de organizaciones civiles que han propuesto cambios profundos al sistema electoral. Sin embargo, sus propuestas se han enfocado en los aspectos normativos que tratan de garantizar el derecho ciudadano de elegir y ser electo, pero con poco arraigo entre la población que no ve en las asimetrías que provoca la ley un problema asociado a sus condiciones de vida.

Para vincular el significado de las elecciones locales con la vida cotidiana de los pobladores de los municipios, hace falta relacionar las elecciones con las decisiones que toman las autoridades en su desempeño, a quién se incluye y a quién se excluye, a quiénes escuchan para gestionar los asuntos del municipio y ante quiénes rinden cuentas, y a quiénes benefician las decisiones que toman. Para ello se propone:

- Ampliar los alcances de los objetivos de la plataforma por las reformas electorales con la inclusión de la autonomía local como efecto directo de la participación electoral.
- Reivindicar la recuperación de las asociaciones de suscripción popular como vía no partidista para gobernar localmente.
- Trabajar con partidos, cargos electos y plataformas ciudadanas la relación entre elecciones municipales y autonomía política, de manera que obligue a poner en cuestión el dilema entre obedecer a los partidos o escuchar a la población cuando se presente la situación de postergar las demandas locales por exigencias nacionales.

4. Incorporar la autonomía municipal a los procesos de construcción de ciudadanía promovidos por organizaciones civiles.

Los aportes de las organizaciones de la sociedad civil al fortalecimiento de la autonomía municipal y la participación ciudadana han sido innegables. Ello ha sido fruto de procesos de formación conocidos como construcción de ciudadanía, dirigidos a desarrollar cualidades cívicas en la población y en las autoridades mediante el conocimiento de las leyes municipales y de participación ciudadana.

Sin embargo estos enfoques no han abordado los temas relacionados con la autonomía municipal desde sus dos vertientes: la jurídica y la sociopolítica. Usualmente se ha hecho desde la primera para generar un empoderamiento basado en el conocimiento superficial de las leyes, en el que la ciudadanía aparece como un status etéreo con derechos y deberes frente al ejercicio del poder. Por ello se hace necesario reenfocar la construcción de la ciudadanía incorporando su dimensión sociopolítica en el sentido de “reflejo de la identidad local” como propone Pratchett, según el cual la autonomía es un reflejo de la identidad local de los ciudadanos expresada en la política, lo que incluye tanto la participación electoral como la intervención en las decisiones públicas.

Esto implica abrir procesos de reflexión de autoridades y ciudadanía sobre las decisiones que se toman en los municipios, tanto las de mediano plazo - los planes de desarrollo-, como las inmediatas -en el caso de los presupuestos anuales-. También implica ampliar el foco de la autonomía hacia sus otras dimensiones financieras (con qué ejercerla) y administrativas (cómo ejercerla).

5. Repensar los procesos de participación ciudadana como fenómenos más condicionados por la autonomía política de las autoridades que por el marco jurídico.

Nicaragua ofrece pruebas suficientes de que la abundancia de leyes no basta para fomentar modalidades de participación ciudadana que garanticen su amplitud y autonomía respecto a los gobiernos y partidos políticos. Al contrario, se ha visto que incluso los formatos más apegados posibles a las leyes pueden ser utilizados para excluir a sectores de la población por razones políticas, y que al final terminan pesando más la voluntad política de los gobernantes y su alineamiento con el partido del Gobierno Central. De allí que se coincida

con quienes afirman que la participación ciudadana es más un fenómeno sociopolítico que jurídico.

Por estas razones se hace necesario analizar los diseños institucionales no sólo respecto al ideal normativo que establecen las leyes, sino además ubicarlos en la perspectiva de la autonomía de los gobernantes y los proyectos políticos que representan. En línea con ello impulsar mecanismos de control y de rendición de cuentas independientes para que las autoridades sean responsables antes sus electores independientemente de sus posiciones políticas.

6. Abordar la relación no recíproca entre autonomía municipal y participación ciudadana, y sus efectos en la democracia local.

La investigación ha demostrado que la relación entre autonomía municipal y participación ciudadana no es recíproca, en el sentido de que si bien la participación en las elecciones municipales fomenta la autonomía política, en el desempeño de las autoridades intervienen otros factores que pueden restringir las oportunidades de participar a cierto tipo de ciudadanos.

De modo que además de la participación electoral hace falta garantizar la apertura de los espacios participativos a todos los ciudadanos potencialmente interesados, para asegurar que la autonomía política de los electos no refuerce sesgos en los diseños participativos que repercutan en el debilitamiento de la democracia local.

Si la sociedad civil no reivindica el origen de sociopolítico de la autonomía municipal no lo hará nadie.

Capítulo 13. Conclusiones generales

La presente investigación se ha realizado en torno a su hipótesis central que propone que el grado de ejercicio de la esfera política de la autonomía municipal por parte de las autoridades influye en las modalidades participativas de la ciudadanía que van de la cooptación a la autonomía.

De modo que si las municipalidades no tienen capacidad para tomar decisiones propias, la ciudadanía no tiene objeto de participación. A su vez esto repercute en la democracia local, puesto que si tampoco tienen potestad para organizar espacios participativos incluyentes, la diversidad de manifestaciones de la ciudadanía no encuentra los cauces adecuados para intervenir. De ello se deriva que a mayor o menor autonomía política de los gobernantes para tomar decisiones, mayor o menor posibilidad tiene la población de intervenir en decisiones que no son tomadas localmente.

En lo que respecta a la primera parte de la hipótesis, la historia de la autonomía municipal en Nicaragua muestra que en su recorrido ha tenido avances y retrocesos, y que la versión que llegó a tierras centroamericanas fue la de una autonomía asentada en la tradición francesa del *pouvoir municipal*, como poder originario emergido de la voluntad de quienes formaban una comunidad política que no incluía a los pueblos indígenas.

El reconocimiento de la Corona fue posterior a la formación de los municipios que vieron consolidado su autogobierno por la Constitución de Cádiz y por los vacíos en la Jefatura del Estado en el período previo a la independencia de España. La impronta de este municipio con altos grados de autonomía política arraigada en la identidad de sus habitantes, lleva a coincidir con quienes han afirmado que la identidad de los centroamericanos antes de asociarse a los estados nacionales, se relacionó con sus municipios (Avendaño, 1995).

Esta confirmación del asentamiento de la autonomía municipal en la identidad local no niega su carácter de orden subordinado como libertad respecto a las autoridades superiores del Estado, para decirlo en los términos de Pratchett. Lo que aquí se quiere subrayar es el papel nuclear de la esfera política enraizada en el consentimiento de la población, otorgado de manera libre e igualitaria en elecciones competitivas.

El recorrido aquí presentado revela que la historia de la autonomía municipal ha sido la historia del comportamiento de su dimensión política, al extremo de que los momentos de auge de la primera como fenómeno general, han coincidido con el auge de la segunda.

Ello explica que cuando los gobiernos nacionales han pretendido la democratización del régimen político, han promovido la autonomía municipal ampliando las garantías a su dimensión política. En sentido inverso, cada vez que se instauró un régimen autoritario, entre los primeros derechos sacrificados estuvo el derecho a la libre elección de las autoridades locales, que es el núcleo de la autonomía municipal entendida desde su vertiente sociopolítica como el encargo para el autogobierno que los electores entregan a sus representantes.

La relación muestra que si la autonomía municipal se deriva de un ordenamiento jurídico que da cuerpo al Estado, la autonomía política es directamente atribuible a la elección de las autoridades por la ciudadanía, bajo el supuesto de que se cumplen las garantías para la celebración de elecciones justas, libres, competitivas y transparentes.

Cuando los gobernantes locales en los 22 años estudiados fueron respaldados por la participación política de la población, fortalecieron su capacidad de tomar decisiones dando prioridad a las demandas de la población, sin esperar la aprobación del nivel central. Entre estas decisiones estuvo el impulso de procesos participativos en correspondencia con las características socio-históricas de los municipios. Los gobiernos fueron políticamente autónomos para adoptar los diseños participativos a través de los cuales querían incorporar a la población a las decisiones públicas.

Lo anterior confirma el planteamiento de la hipótesis, en el sentido de que a medida que las autoridades tuvieron más capacidad de decidir, estas decisiones fueron más accesibles a la participación de la ciudadanía, lo cual no niega que intervinieran otros factores en esta redistribución del poder.

Según se vio en los municipios seleccionados, en el proceso de cumplir con la competencia de promover la participación ciudadana también entraron en juego la polarización y voluntad política de las autoridades, la influencia de las leyes que fortalecieron el régimen municipal, el acompañamiento de las agencias de cooperación internacional -muy en

especial la descentralizada- y de organizaciones de la sociedad civil, y sobre todo el alineamiento o la distancia política entre los gobiernos centrales y locales.

La influencia de estos factores hace que la relación entre autonomía política y participación ciudadana no sea directamente proporcional como propone la hipótesis, menos aún sus efectos en la democracia local.

Cuando intervinieron la polarización política y el alineamiento entre ambos niveles de gobierno, los diseños participativos sirvieron para excluir a quienes fueran identificados como de oposición o de posiciones no convergentes con el gobierno municipal.

En condiciones de polarización, si no estaba clara o estaba equilibrada la correlación de fuerzas, los gobiernos impulsaron una arquitectura institucional que contribuyera al consenso. Si les favorecía, ejercieron su autonomía para asegurar la hegemonía de sus respectivos partidos.

En cambio la influencia del alineamiento político actuó diferente. Si el Gobierno Central era dirigido por el líder del partido que gobernaba en el municipio, las posibilidades de subordinación fueron mayores que si no lo fuera. Esto quedó más claro con los gobiernos de Arnoldo Alemán y de Daniel Ortega, a la vez líderes de sus partidos respectivos. Ambos se propusieron neutralizar la autonomía política de los alcaldes por la vía partidista, e impulsaron sus propios modelos de participación con la finalidad de redistribuir el poder de sus municipalidades entre sus bases electorales.

Los otros factores -las leyes municipalistas y los actores externos a la política-, si bien tuvieron un aporte innegable a la despolarización y al desarrollo de experiencias participativas incluyentes, su contribución a la democratización se vio limitada a la esfera del desarrollo local a medida que los partidos se apropiaron de política local.

Los cambios provocados por las elecciones nacionales de 2006 y las municipales de 2008, confirman en sentido negativo la hipótesis seguida por esta investigación. El nuevo Gobierno Central a partir de 2007 instauró un modelo de relaciones con las municipalidades que les restó autonomía para tomar decisiones, entre ellas la de construir

diseños participativos propios. Esta limitación a la autonomía política fue confirmada con la ruptura de su fundamento con las elecciones fraudulentas de 2008.

En sentido inverso a la hipótesis, el deterioro de la democracia local originó gobernantes espurios sin autonomía política para tomar decisiones ni para someterlas a la población.

Esta disminución del campo para tomar decisiones a su vez influyó en el modelo de gobierno. Los avances que se había logrado en experimentar con espacios de gobernanza en los que actores públicos, privados y sociales interactuaran de forma relacional e interdependientes para abordar problemas locales, fueron suprimidos para reimplantar diseños jerárquicos de control unilateral (administrativa y políticamente) bajo el argumento de la complementariedad de los gobiernos.

A la sombra de estos controles, y muy en particular de la figura del secretario político, la democracia local sufrió una involución; la gestión del gobierno dejó de ser para todos y más bien fue para asegurar una hegemonía basada en la dominación, a espaldas del consenso.

Nuevamente, al igual que en 1937, la autonomía fue abolida en la práctica por voluntad del gobierno nacional. Aunque se conservó formalmente la esfera política, al quebrantar las elecciones municipales se erosionaron las bases sociopolíticas que le daban sustento.

Bibliografía citada

Aguilar, S., Flores, R., y Gómez, W.(2001). Participación ciudadana en Nicaragua. Las experiencias de los municipios de Jalapa, Muy Muy, Nueva Guinea y El Rama, RNDDL-SNV, Managua.

Agranoff, R. (1993). “Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías”, en Política y Sociedad, nº 13, Madrid, págs. 87-105.

Alcaldía de Estelí (2008). Memoria de gestión, primer borrador

Alcaldía de Estelí-CICAP (2002). Cartilla ciudadana. Hacia el empoderamiento ciudadano, Estelí.

_____ (2002). Reglamento interno de funcionamiento de los consejos territoriales de desarrollo, Estelí.

_____ (2001). Plan estratégico de desarrollo del municipio de Estelí, Estelí.

_____ (1999). Proyecto: “Reconstrucción integral de los barrios afectados por el huracán Mitch en la ciudad de Estelí, Nicaragua, en el marco del desarrollo estratégico municipal”.

Alcaldía de Juigalpa (2012). Memoria de Gestión 2009-2012.

_____ (2006). Plan estratégico municipal de Juigalpa 2006-2010, mimeo, Juigalpa.

_____ (2002). Boletín para la consulta sobre el presupuesto 2002, mimeo.

_____ (2001). Ordenanza Municipal No. 002-2001 en Libro de Actas período 2001-2004.

_____ (2000). Memoria de gestión municipal. Proyecto Transmisión de Gobiernos Locales

Alcaldía de Nueva Guinea (2012). Memoria de Gestión 2009-2012

_____ (2012). Memoria de gestión 2011, Nueva Guinea

_____ (2011). Ordenanza Municipal Normativa de funcionamiento de los delegados del alcalde de Nueva Guinea, Nueva Guinea.

_____ (2011). Memoria de gestión 2010, Nueva Guinea.

_____ (2011). Caracterización de Nueva Guinea

_____ (2009). Resolución No. 120-14-08-2009. Ordenanza municipal de participación ciudadana, mimeo, Nueva Guinea.

_____ (2008). Convenio interinstitucional para la participación ciudadana en la gobernanza municipal. Firmado el 13/10/08

Avendaño X. (1996). “El pactismo: el mecanismo de ascenso de los notables”, en Instituto de Historia de Nicaragua, Revista de Historia No. 7, Universidad Centroamericana, Managua, Págs.: 26-41.

_____ (1995). “Las características de la ciudadanía en Centroamérica durante el siglo XIX. Estudios de los distritos electorales de Quetzaltenango y Granada”, en Instituto de Historia de Nicaragua, Revista de Historia No. 5-6, Universidad Centroamericana, Managua, Págs: 20-29

Baldizón, Y. y López, N. (1998) Autonomía municipal y desarrollo económico local, Friederich Ebert Stiftung, Managua.

Barber, B. (2004). Democracia fuerte. Política participativa para una nueva época, Almuzara Estudios, Córdoba

Berlín, I. (1993).”Dos conceptos de libertad”, en Berlín, I. Cuatro ensayos sobre la libertad, Alianza, Madrid, págs.: 187-242.

Berthin, G. (2012). “Una primera aproximación a la dinámica y los dilemas de la gobernabilidad democrática en América Latina”, en Zaremborg, G (Coordinadora), Redes y

jerarquías. Participación y gobernanza local en América Latina, FLACSO-Mexico-IDRC, México DF, págs.: 35-69.

Blanco I., y Gomá, R. (2002). “Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias”, en Blanco, I., Gomá, R.(cords.) Gobiernos locales y redes participativas, Ira., ed., Ariel social, Barcelona, págs.:21-42

Bonilla Bonilla, A. (1999). Ideas económicas en la Centroamérica ilustrada 1793-1838, FLACSO Programa El Salvador, San Salvador.

Booth, J. y Selligson. M. (2013). Cultura política de la democracia en Nicaragua y en las Américas, (2012). Hacia la igualdad de las oportunidades, Universidad de Vanderbilt-LAPOP, Nashville.

_____ (2010). Cultura política de la democracia en Nicaragua, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempo difíciles, Universidad de Vanderbilt-LAPOP, Nashville.

Brugué, Q. Font, J y Gomá, R. (2001). “Consejos consultivos en Barcelona: Un balance”, en Font, J (coordinador). Ciudadanos y decisiones públicas, Ariel, Barcelona, págs. 111-124

Brugué, J y Gomá, R. (1998). “Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización”, en Brugué, J. y Gomá, R. Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio, Ariel, Barcelona, págs.: 15-23.

Brugué, J. y Gallego, R. (2001). “¿Una administración pública democrática?”, en Font J. (Coordinador). Ciudadanos y decisiones públicas, Ariel, Barcelona, págs.: 43-58.

Buitrago, E. (1987) El municipio en Nicaragua, UNAN León, mimeo.

Burns, B. (1993). “Patriarcas y pueblo. El surgimiento de Nicaragua 1798-1858”, en Instituto de Historia de Nicaragua, Taller de Historia No. 5, Universidad Centroamericana, Managua, págs.:5-77.

Carro Fernández-Valmayor, J.L. (1998). “El debate sobre la autonomía municipal”, en Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Revista de Administración Pública, No. 147, Madrid, págs. 59-95

CINCO (2009). Sistematización de la experiencia desarrollada en la producción y realización del programa radial Onda Local en el periodo 2000 – 2008, mimeo, Managua.

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2011). La financiación de los gobiernos locales: Desafíos del siglo XXI. GOLD II, Thomson Reuters, Navarra.

_____ (2008). La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer informe mundial, CGLU, Barcelona.

CNUAH-PNUD-INIFOM (1994). Diagnóstico básico de los municipios de Nicaragua.

Cohen L, Jean y Arato, Andrew (2002). Sociedad civil y teoría política, 2da, reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México.

Córdova Macías, R y Ortega Hegg, M. (1996). Centroamérica: Gobierno local y participación ciudadana en Nicaragua, FLACSO Programa El Salvador, San Salvador.

Costrafreda, A. (2013). “Instituciones políticas”, en Fernández de Soto, G y Pérez, P (coords.), América Latina: sociedad, economía y seguridad en un mundo global, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A, Madrid, págs. 97-111

Cunill, N. (1997). Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estado latinoamericanos, CLAD, Caracas.

De Souza Santos, B. (2004). Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa, Fondo de Cultura Económica, México DF.

DEMUCA (2009). Observatorio de autonomía municipal. La autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana, San José.

Denters, B. (2011). “Local Governance”, en Bevir, M (ed) The SAGE Handbook of Governance, SAGE, Londres, págs.: 313-329.

Dym, J. (2007) “Soberanía transitiva y adhesión condicional: lealtad e insurrección en el Reino de Guatemala, 1808-1811”, en Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía y Humanidades, No. 18, Universidad de Sevilla, págs.: 196-219.

Escorcía, F. (1999). Municipalidad y autonomía en Nicaragua, Editorial Universitaria, UNAN-León.

Esgueva Gómez, A. (2000). Las constituciones políticas y sus reformas en la historia de Nicaragua, tomos I y II, IHNCA-UCA, Managua.

Espitia, G. (2004). Descentralización fiscal en Centroamérica. Estudio comparativo, CONFEDELCA-GTZ, San Salvador.

Evans, T. (1995). La transformación neoliberal del sector público. Ajuste estructural y sector público en Centroamérica y el Caribe, Latino Editores- CRIES, Managua.

Fanlo Loras, A. (1990). Fundamentos constitucionales de la autonomía local, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Fernández de Soto, G. y Pérez Herrero, P. (Coords) (2013) América Latina: sociedad, economía y seguridad en un mundo global, IELAT-Universidad de Alcalá y CAF, Madrid.

Finot, I. (2001) Descentralización en América Latina: teoría y práctica, CEPAL-NNUU, Santiago de Chile.

García de Enterría, E. (1960) “Turgot y los orígenes del municipalismo moderno”, en Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Revista de Administración Pública No. 33, Madrid, págs. 79-017

Gobierno de Nicaragua (2004). Propuesta de Plan Nacional de Desarrollo, Managua.

_____ (2005). Plan Nacional de Desarrollo, 2005-2009. Versión Oficial, Managua.

_____ (2008). Plan Nacional de Desarrollo Humano, mimeo, Managua.

Gobierno de Nicaragua-Secretaría Técnica de la Presidencia (2006). Descentralización en acción. Estrategia Nacional de Descentralización para el Desarrollo Local, Managua.

García Gutiérrez, S. (2003). “La estructura territorial del Estado”, en Del Águila, R. (Ed), Manual de Ciencia Política, 3ra. Ed., Editorial Trotta, Madrid.

Held, D. (1991). Modelos de democracia, Alianza Universidad, Madrid.

INIFOM (2008). Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local. Plan Nacional de Desarrollo Humano de Nicaragua, Mimeo, Managua.

INIFOM-AMUNIC-GTZ-COSUDE-URACAAN (2008) Sistema de Reconocimiento al Desempeño Municipal (SIRDEM). Resultados de la edición 2007, Managua.

INIFOM (2000). Memoria de gestión municipal. Alcaldía Municipal de Nueva Guinea, RAAS. Proyecto Transmisión de Gobiernos Locales 1997-2000.

INIFOM-AMUNIC (1996). Documento del Proyecto Transmisión de Gobiernos Municipales en Nicaragua 1996 – 1997, Mimeo

INIFOM-Friederich Ebert Stiftung (1990). Descentralización. Reto para las municipalidades, Managua.

IPADE (2012). Catálogo estadístico de elecciones en Nicaragua, 1990-2011, 2da. Ed., Managua.

_____ (2009). Elecciones municipales 2008/2009, 1ra. Ed, Managua.

Kaldor, M. (2005). La sociedad civil global, Kriterion-Tusquets editores, Barcelona.

Kooiman, J. (2000) “Societal governance: Levels, Modes, and orders of Social-Political Interaction”, en Pierre, J. (Ed) Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy, Oxford University Press, Oxford, págs.: 138-164

Lacayo, A. (2005). La difícil transición en el Gobierno con doña Violeta, 1ra. Ed, Colección Cultural de Centroamérica, Managua.

Lindo, G. (2007). Estudio sobre las finanzas municipales y el impacto de las transferencias municipales y el FONIM 2005 y 2006, Managua, mimeo.

M&R Consultores (2012). Municipio Juigalpa. Desempeño y legitimidad gobierno municipal.

_____ (2011). Encuesta SISMO edición No. XXIX, Managua.

Macpherson, C.B. (1976) La democracia liberal y su época, Alianza Editorial, Madrid.

Mayorga Cárcamo, J. (2003). Análisis de situación y contenido de la Política Nacional de Participación Ciudadana y su relación con otros instrumentos de políticas públicas, Centro de Derechos Constitucionales, Managua.

McLaverty, P. (2011). "Participation" en Bevir, M. (ed) The SAGE Handbook of Governance, SAGE, Londres, págs.: 402-418.

Mejia, R. y Prado, S. (2009). CDM y CPC. Modelos participativos: rutas y retos. Las oportunidades como derechos, CEAP, Managua.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Gobierno de Nicaragua (2008). Informe Evaluativo. Situación Fiscal del Municipio Nicaragüense 2001-2006, Managua.

Ministerio de la Presidencia (1986). Diagnóstico Municipal, Dirección de Asuntos Municipales y Regionales, Managua.

Morelli, F. (2007). "Orígenes y valores del municipalismo iberoamericano", en Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, No. 18, Universidad de Sevilla, págs. 116-129

Navarro, Clemente (2001). "Límites y contingencia de la democracia asociativa. Gobierno municipal y asociaciones cívicas en Italia y España (1960-1995)", en Font J. (Coordinador). Ciudadanos y decisiones públicas, Ariel, Barcelona, págs.: 95-110

Nohlen, D. (2004). Sistemas electorales y partidos políticos, 3ra. Edición, Fondo de Cultura Económica, México DF.

Ortega Hegg, M y Navas Morales, J (2000). Descentralización y asociacionismo municipal, CASC-UCA, Managua.

Ortega Hegg, M., y Wallace Salinas, G (2001). Nicaragua: Experiencias de gestión municipal, CASC UCA-FundaUngo, Managua.

Ortega, M. (1997). Nicaragua: Políticas descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades, FLASO-El Salvador, San Salvador

Ortega, M. (1995). “Participación ciudadana y gobierno local en Nicaragua”, en Córdova y Maihold (Comp.) (1995). Cultura política y transición democrática en Nicaragua, San Salvador, págs.: 67-82

Page, E.(1992). Localism and Centralism in Europe, Oxford University Press, New York.

Pateman, C. (1970) Participation and Democratic Theory, Cambridge, University Press.

Pérez, O., y Seligson, M. (2008). Cultura política de la democracia en Nicaragua, 2008. El impacto de la gobernabilidad, Universidad de Vanderbilt.

Pérez, Uriel. La participación ciudadana en Estelí, s/f., mimeo

Pierre, J y Peters, G. (2000). Governance, Politics and the State, Macmillan Press, Political Analysis, New York.

Prado, S. (2010). Legitimidad municipal. Origen y desempeño de los gobierno electos en 2008, CEAP, Managua.

_____ (2008). Entre los CDM y los CPC. Modelos de participación ciudadana y presupuestos municipales, CEAP, Managua,

Ríos, D. (2013). Cadenas radiales por los derechos humanos de las mujeres realizadas en el programa Onda Local desde el año 2009 al 2012, tesis de Maestría en Comunicación y Periodismo, Universidad Centroamericana.

RNDDL (2005). Evaluación de la participación ciudadana en la gestión municipal 2001-2004, en 42 municipios de Nicaragua, Managua.

_____ (2007). La participación ciudadana en el primer año de gestión pública en 37 municipios de Nicaragua, Managua

Rodríguez Gil, A (1994). La descentralización y la izquierda latinoamericana, Fundación Friederich Ebert, Serie Descentralización y Desarrollo Municipal, No. 8, Managua.

_____ (1993). Sistema de financiamiento y modelo municipal en Nicaragua, F. Friederich Ebert, Serie Descentralización y Desarrollo Municipal, No. 1, Managua.

_____. (1993). Centralismo, municipio, regionalización y descentralización en Nicaragua, F. Friederich Ebert, Serie Descentralización y Desarrollo Municipal, No. 2, Managua.

Rosanvallon, P. (2008). La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad, Paidós, Madrid.

_____ (2007). La contrademocracia. La Política en la era de la desconfianza, Manantial, Buenos Aires.

Saito, F.(2011).“Descentralization”, en Bevir, M (ed) The SAGE handbook of Governance, págs.: 484-500

Sánchez, K. y Miranda, E (2000). Las Asociaciones de Suscripción Popular en Nicaragua, Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local, Managua.

Serra, L. (2010). La Experiencia de la Asociación de Promotores de Salud y Parteras de Nueva Guinea, RNDDL, Managua.

SICA (2013). Borrador de la Carta de Centroamérica y República Dominicana de la autonomía municipal. Carta con aportes, mimeo.

Silva, Ada Esperanza (2006). Análisis jurídico legal de instancias formales de participación ciudadana. Informe de consultoría, USAID, mimeo.

Skelcher, C. (2004). “The New Governance in Communities”,en Stoker, G y Wilson, D. (Eds). British Local Government into 21st Century, Palgrave Macmillan, Londres.

Stuart, R. (2009). El papel de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano en la gestión pública en Nicaragua (2007-2008), CEAP, Managua.

Subirats, J. (2001). “Nuevos mecanismos participativos y democracia: Promesas y amenazas”, en Font J. (Coordinador). Ciudadanos y decisiones públicas, Ariel, Barcelona, págs.: 33-42.

UCRESEP-Vice-Presidencia de la República. (2001). Programa de Reforma y Modernización del Sector Público 1994-2001, Libro 1, Managua.

Zaremborg, G. (2012). “Fuerza, proyecto, palabra y pueblo: circuitos de representación en consejos de desarrollo municipal en América Latina (Nicaragua, Venezuela, México y Brasil)”, en Zaremborg, G (Coordinadora), Redes y jerarquías. Participación y gobernanza local en América Latina, Vol, I, 1ra, edición, FLACSO-Mexico-IDRC, México DF, págs.: 71-110.

Publicaciones y portales electrónicos

Publicaciones

Cogollos Amaya, S. y Ramírez León J. (2004) “Perspectiva histórica del Cabildo Abierto. Una forma de participación ciudadana”, en Memoria y Sociedad, Revista del Departamento de Historia y Geografía, Pontificia Universidad Javeriana, vol. 8 n° 16, Bogotá. <http://www.javeriana.edu.co>.

Gobierno de Nicaragua (2012) Plan Nacional de Desarrollo Humano, en <http://200.85.166.237//documentos/pndhActualizado/capitulo1.pdf>

GTZ (2007). Memoria del Proyecto: Implementación de las Normas Técnicas de Control Interno en los Municipios de Nicaragua 2006-2007, en http://www.programas-gtz.org.ni/files/pub/1254245240_NTCI.pdf

ICD-ASDI/BID (2006) Mapeo y caracterización de las organizaciones de la sociedad civil en Nicaragua, en <http://www.lasociedadcivilnicaragua.org/>

Pratchett, L. (2004). “Local Autonomy, Local Democracy and the ‘New Localism’, en *Political Studies* Vol 52, págs.: 358–375, <http://web.iaincirebon.ac.id/ebook/moon/LocalMatters/j.1467-9248.2004.00484.x.pdf>,

RNDDL (2009). Los primeros 100 días de los gobiernos municipales. Tendencias de la participación ciudadana, Managua, en http://redlocal.org.ni/sitio/sites/default/files/PDFREDUCIDO_100DIAS.pdf.

_____ (2006). Diagnóstico nacional sobre el estado de organización de los CDM, en http://www.redlocal.org.ni/sitio/sites/default/files/1255040753_Diagnostico_Desarrollo_Municip_0.pdf

Salmerón Silva, R (s/f): ¿Todos los alcaldes rinden cuentas?, Ejecución presupuestaria de la inversión pública en los municipios de Nicaragua, 2009-2012, en www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/11/papers/959.pdf

Sanz Tapia, A. (2011). “El ascenso de los criollos al gobierno político indiano (1674-1700)”, ponencia presentada en el Simposio Internacional América: Poder, conflicto y política 2011, de la Asociación de Americanistas de España, en <http://www.americanistas.es/bar/>

Seligson, M. (1998). Valores democráticos en Nicaragua: 1991-1997, en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/nicaragua/1997-democraticvalues.pdf>

Tanaka, M. (1998-1999). “El agotamiento de la democracia participativa y el argumento de la complejidad (Elementos para una refundamentación)”, en *Debates en Sociología* No. 23-24: págs.: 55-76, tomado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/viewFile/6973/7128>,

Ternavasio, M. (1991). Municipio y política, un vínculo histórico conflictivo, Tesis de Maestría, FLACSO-Argentina, Buenos Aires, en <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/ternavasio.pdf>

Portales

<http://www.asamblea.gob.ni/bibliotecavirtual/Libros/>

<http://www.bolsadenoticias.com.ni/>

<http://www.confidencial.com.ni/>

<http://www.elnuevodiario.com.ni/>

<http://www.enriquebolanos.org/>

<http://www.envio.org.ni/>

<http://www.idbdocs.iadb.org/>

<http://www.inide.gob.ni/censos2005/CifrasMun/>

<http://www.inifom.gob.ni/municipios/documentos/>

<http://www.legislacion.asamblea.gob.ni/>

<http://www.revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/>

<https://www.transmuni.gob.ni/>

Anexos

1. Informantes claves entrevistados

Nacionales	
Mónica Baltodano	Ex-Ministra de Asuntos Regionales, ex vice- Ministra de la Presidencia para Asuntos Regionales, ex diputada de la Asamblea Nacional, ex concejal de la alcaldía de Managua, y Presidenta de la Fundación para la Promoción y el Desarrollo Municipal.
Agustín Jarquín	Ex-Contralor General de la República, Ex Presidente de INIFOM, ex-diputado ex-presidente de la Comisión de Población, Desarrollo y Municipios de la Asamblea Nacional.
Manuel Ortega	Ex-Funcionario del Vice Ministerio de la Presidencia para Asuntos Regionales, Ex-director del Centro de Estudios Socioculturales de la Universidad Centroamericana, docente de la Facultad de Ciencias de Ciencias Empresariales de la Universidad Centroamericana.
Flavio Escorcía	Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, León
Agustín Lara	Ex Delegado de la Presidencia y Secretario Político del FSLN para las Regiones I y V.
Gilberto Lindo	Ex-funcionario de INIFOM y experto en finanzas municipales.
Ana Soledad Román	Ex funcionaria de INIFOM y de la Oficina de Administración Pública (OAP), como especialista en descentralización.
Teresa Suazo	Ex-funcionaria de INIFOM a cargo de la cooperación externa y en planificación municipal.
Municipales	
Estelí	Ex-alcalde del período 1997-2000
	Ex vice-alcaldesa del período 2009-2012
	Ex-concejal de la UNO del período 1990-1996
	Dirigente de la Cámara de Comercio
	Dirigente del Movimiento Comunal Nicaragüense
	Ex-dirigente del barrio Panamá Soberana
	Directora de ONG local
	Directora de ONG Internacional
	Funcionario y ex-concejal de la Alcaldía.
Nueva Guinea	Ex--funcionario de la Alcaldía entre 1997 y 2006.
	Ex- alcalde y ex-concejal entre 1990 y 1997, y entre 2005 y 2012.
	Ex-directiva del Comité de Desarrollo Municipal (CDM) entre 2001 y 2010.
	Ex concejal entre 1997 y 2001 y concejal entre 2012 y

		2017.
		Directora de ONG local y activista del movimiento ambientalista local.
		Concejal, acalde de distrito y dirigente comunitario de la colonia Naciones Unidas.
	Juigalpa	Ex-alcalde del período 2001-204 y ex-concejal entre 1997 y 2000.
		Ex-alcalde del período 2005-2008.
		Ex-concejal entre 2005 y 2008.
		Ex-vicealcaldesa del período 2000-2004.
		Ex-concejal entre 2008 y 2012.
		Concejal entre 2012 y 2017
		Ex-funcionaria de INIFOM regional entre 1991 y 2004.
		Directivo de ONG local

2. Efectos en la autonomía municipal de las leyes de municipios aprobadas bajo la dictadura somocista.

Leyes	Autoridades	Funciones	Competencias	Cuerpos consultivos	Autonomía
Decreto 21/8/1937	Suspensión de elecciones municipales.				
Decreto 8/8/1937	Sustitución de municipalidades por Juntas Locales nombradas por el Presidente de la República	Administrativas	Actuación bajo control del Gobierno Central	No se mencionan	Suprimida
Cn. 1939 Ley de 1939. Reglamento de 1940.	Gobierno de la Capital a cargo del Presidente de la República mediante figura del Distrito Nacional (DN). Resto de municipios: gobiernos (de tres miembros nombrados por el Ejecutivo.	Administrativas. Listado de atribuciones sujetas al control y la aprobación del Ejecutivo.	Sin competencias propias. Relaciones a través del Jefe Político Departamental	No se mencionan	Cancelación de elecciones anula la autonomía política
Ley de 1957	Distrito Nacional convertido en Ministerio de Estado. Resto de municipios: autoridades nombradas cada dos años.	Administrativas y de ornato sujetas al control del Ejecutivo.	Planes de arbitrios y presupuestos sujetos a la aprobación previa del Ejecutivo.		Se incorpora la mención de la autonomía administrativa y económica.
Reformas	Gobierno del	Funciones	Establece	Concejo	Define por primera

<p>Cn. 1959 y 1962. Ley Orgánica de 1963</p>	<p>DN ejercido por un Consejo Distritorial (SIC) de seis regidores, electos en sufragio universal y directo para un período de cuatro años. Presidido por un Ministro nombrado por el Ejecutivo. Resto de municipalidades: Concejos Municipales de cinco miembros electos de la misma manera y para el mismo período. Alcalde nombrado dentro o fuera del Concejo.</p>	<p>políticas y administrativas</p>	<p>competencias propias.</p>	<p>Municipal como órgano deliberativo</p>	<p>vez en la historia lo que se entiende por municipio. Se confirma el estatus de autonomía administrativa y económica, siempre sujetas al control del Ejecutivo. Al restablecerse la elección de los concejales hay cierta recuperación de la autonomía política.</p>
<p>Ley Orgánica 1967</p>	<p>Desaparece Consejo Distritorial en la Capital. Resto de municipalidades: Concejos Municipales reducidos a tres regidores electos para cinco años.</p>	<p>Administrativas</p>	<p>Competencias propias pasan a ser supervisadas por el Ministerio de Gobernación.</p>	<p>No se mencionan</p>	<p>Autonomía económica y administrativa sometida al Poder Ejecutivo.</p>

Ley Orgánica de 1978	Cuerpo asesor de planificación para el DN de la Capital. Concejos Municipales para resto del país.	Atribuciones administrativas y de regulación local. Prestación de servicios locales.	Predominio de competencias delegadas. Relaciones a través del Ministerio de Gobernación.	Concejos Municipales como órganos deliberativos.	Definió al municipio como una asociación natural de vecinos.

Fuente: Elaboración propia basada en Escorcía (1999: 60-82)

3. Matriz comparativa sobre la evolución de la autonomía política municipal y la participación ciudadana entre 1990 y 2012

Períodos de gobiernos	Autonomía política municipal	Participación ciudadana
1990-1996	<p><u>Restauración parcial de la autonomía política.</u></p> <p>Elecciones municipales y presidenciales conjuntas.</p> <p>Elección indirecta de alcaldes.</p> <p>Alcaldes responsables ante concejos municipales.</p> <p>Concejos más consultivos que deliberantes en las decisiones importantes.</p> <p>Relaciones entre gobiernos para delimitar competencias y demandar transferencias presupuestarias.</p> <p>Primera fase el asociacionismo municipal: gremial y político.</p> <p>Asambleas más informativas.</p> <p>Menos reuniones para (co)decidir.</p>	<p><u>Participación primaria</u></p> <p>Espacios de participación: Sesiones del Concejo Municipal, cabildos, asambleas de pobladores y consejos populares.</p> <p>Experiencias participativas orientadas al levantamiento de la demanda comunitaria y la aportación de mano de obra.</p> <p>Predominio de la necesidad sobre el derecho ciudadano.</p> <p>Opiniones evaluativas primarias e indirectas en informes de organizaciones de la sociedad civil.</p> <p>Aporte de ONG al desarrollo comunitario y a la construcción de ciudadanía.</p> <p>Primeros embriones de asociaciones locales y de agendas locales.</p> <p>Gestión de proyectos asistencialistas.</p>
1997-2000	<p><u>Profundización de la autonomía municipal.</u></p> <p>Reconocimiento de autonomía política.</p> <p>Reformas Cn., y Ley de Municipios.</p> <p>Ampliación de competencias de municipalidades.</p> <p>Elecciones conjuntas con las nacionales.</p> <p>Elección directa de alcaldes.</p> <p>Nueva proporcionalidad para elegir concejales.</p> <p>Surgimiento de las asociaciones de suscripción popular.</p> <p>Poco desarrollo de rendición de</p>	<p><u>Participación en procesos de planificación municipal.</u></p> <p>Incremento de reuniones convocadas por alcaldías (cabildos, sesiones del Concejo Municipal y asambleas de pobladores)</p> <p>Participación ciudadana orientada a la información y la consulta. Validación de proyectos como (co)decisión.</p> <p>Indicios de valoraciones críticas sobre gobiernos.</p> <p>Instancias de coordinación post Mitch para reforzar trabajo en comunidades urbanas y rurales.</p> <p>Fortalecimiento de asociaciones comunitarias.</p> <p>Reivindicación de autonomía en discurso post Mitch. Modalidades autónomas que apostaban</p>

	<p>cuentas ante electores.</p> <p>Post Mitch reforzó perfil autónomo de autoridades.</p>	<p>por la autoorganización.</p> <p>Gestión de bienes y servicios de beneficio general</p>
2001-2004	<p><u>Auge de la autonomía política.</u></p> <p>Aprobación de al menos nueve leyes relacionadas con el régimen autonómico.</p> <p>Primera celebración de elecciones municipales separadas de las nacionales.</p> <p>Mayor poder de concejos municipales y más fuerza vinculante a los procesos participativos.</p> <p>Ampliación de opciones de municipalidades para organizar y promover la participación ciudadana.</p>	<p><u>Participación reforzada</u></p> <p>Altos grados de participación ciudadana.</p> <p>Aprobación de Ley de Participación Ciudadana.</p> <p>Aprobación vinculante del Comité de Desarrollo Municipal del informe de ejecución de las transferencias presupuestarias</p> <p>Confirmación de CDM como espacio más importante.</p> <p>Participación de más de 1/3 de población en cabildos.</p> <p>Incremento de percepción de influencia sobre autoridades.</p> <p>Afianzamiento consultas del presupuesto en los territorios.</p> <p>Divulgación evaluaciones sobre municipalidades en foros locales y medios de difusión.</p> <p>Mayoría participaba regularmente en alguna asociación civil o religiosa.</p> <p>Diversificación de las redes temáticas como expresiones de asociación no jerárquica en la sociedad civil.</p> <p>Comités de desarrollo comunal o juntas de mejoras, la tercera forma de participar.</p> <p>Asociaciones de pobladores y de organizaciones sectoriales autónomas.</p> <p>Gestión de bienes y servicios de tipo universal.</p>
2005-2008	<p><u>Autonomía política desafiada.</u></p> <p>Gobierno de Bolaños buscaba la alianza con gobiernos municipales.</p> <p>Gobierno de Ortega pretendía refundar el Estado con menos peso de los municipios.</p> <p>Alineamiento de los gobiernos</p>	<p><u>Debate entre modalidades participativas:</u> CDM vs CPC.</p> <p>De la aspiración co-decisión a la práctica de la co-ejecución.</p> <p>Evaluaciones públicas de ciudadanía sobre desempeño de gobiernos.</p> <p>Declinación de otras formas de organización</p>

	<p>municipales FSLN con Gobierno Central.</p> <p>De la actitud reivindicativa y de negociación con Bolaños, a la disciplina y el acatamiento con Ortega.</p> <p>GPC como gobiernos paralelos.</p>	<p>por la re-polarización y la irrupción del secretario político.</p> <p>Debilitamiento de organizaciones autónomas.</p> <p>Imposición de mecanismos jerárquicos y centralizados, más para controlar y movilizar que para empoderar.</p>
2009-2012	<p><u>Autonomía política en crisis.</u></p> <p>Irregularidades en elecciones de 2008.</p> <p>Dudas sobre legitimidad de autoridades.</p> <p>Sometimiento de municipalidades al secretario político.</p> <p>Menos capacidad de concejos municipales para tomar decisiones.</p> <p>Fortalecimiento de GPC.</p> <p>Destituciones, bloqueo y cooptación hacia alcaldes y concejales opositores.</p> <p>Despido de empleados de las alcaldías.</p> <p>Relaciones con alcaldías sandinistas a través de FSLN y GPC. Con alcaldías liberales a través de INIFOM y FISE.</p> <p>Congelamiento de descentralización.</p>	<p><u>Fin de la coexistencia entre modalidades de participación ciudadana.</u></p> <p>CPC extendidos a municipios donde antes no eran aceptados. CDM reducidos a municipios pequeños y menos poblados.</p> <p>Imposición de ordenanzas a municipalidades FSLN para instituir los CPC como única modalidad participativa.</p> <p>Descenso de participación en reuniones municipales (Concejo Municipal y cabildos), en torno al 10.0%.</p> <p>Retroceso a fases consultivas y operativas de las decisiones locales.</p> <p>Menos del 10.0% creía que las consultas amplias influían en las decisiones finales.</p> <p>Entrega sesgada de la información.</p> <p>Percepciones de que sólo se atendía problemas que ordenaban desde el Gobierno Central y del FSLN.</p> <p>Asignación partidista de inversiones municipales.</p> <p>Municipalidades evaluadas por su carácter incluyente.</p> <p>Importancia de opinión para la legitimidad.</p> <p>Organizaciones comunitarias subsumidas en CPC.</p> <p>Autonomía de organizaciones entre la cooptación y el desinterés.</p> <p>Comités comunitarios con menos influencia en gestión de bienes cada vez más clientelistas.</p>

4. Decreto de cancelación de las elecciones municipales en 1937

Normas Jurídicas de Nicaragua

Materia: Electoral

Rango: Leyes

(QUEDAN EN SUSPENSO LAS ELECCIONES DE AUTORIDADES MUNICIPALES)

Aprobado el 12 de Agosto de 1937.

Publicado en La Gaceta No. 187 del 30 de Agosto de 1937.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA,

a sus habitantes,

Que el Congreso ha ordenado lo siguiente:

EL SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA,

DECRETAN:

Artículo 1.- En el presente año de 1937 no habrá elecciones de Autoridades Municipales, quedando en suspenso por ahora los efectos del Arto. 103 de la Ley Electoral de 20 de marzo de 1923, que señala el primer domingo de noviembre de cada año para que se realicen tales elecciones.

Queda igualmente en suspenso la elección de Síndico del Distrito Nacional a que se refiere el Arto. 2º del Decreto Legislativo de 7 de marzo de 1930.

El Ejecutivo queda facultado para nombrarlos en caso de urgencia o falta de ellos.

Artículo 2.- Las funciones de Representante del Ministerio Público corresponderán a los síndicos designados en las últimas elecciones, y la representación judicial de las Municipalidades o Junta Locales que hagan sus veces podrá ejercerla un abogado con poder especial o general dado por éstas.

Artículo 3.- Esta Ley empezará a regir desde su publicación en La Gaceta, Diario Oficial.

Dado en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados.- Managua, D. N., 12 de agosto, 1937.-
F. Sánchez E.- D. P.- Guillermo Sevilla Sacasa.- D. S. Roberto Callejas.- D. S.

Al Poder Ejecutivo.- Cámara del Senado.- Managua, D. N., 19 de agosto de 1937.- **José D. Estrada.- S. P.- Leónidas S. Mena.- S. S.- Carlos A. Velásquez.- S. S.**

Por Tanto:- Ejecútese.- Casa Presidencial, Managua, D. N., veintiuno de agosto de mil novecientos treinta y siete.- **A SOMOZA.-** Presidente de la República.- **G. RAMÍREZ BROWN.-** Ministro de la Gobernación y Anexos.

5. Carta Centroamericana de la autonomía municipal promovida por el Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

Borrador de La Carta de Centroamérica y República Dominicana de La Autonomía Municipal

Carta con aportes

1. Concepto de Autonomía Municipal

1.1 La Autonomía Municipal es el derecho y la capacidad efectiva de las Municipios para gobernar, administrar, gestionar y ordenar su territorio bajo su propia responsabilidad, y en provecho de sus pobladores, los asuntos públicos que la Constitución y las leyes le señalen.

2. Fundamento constitucional y legal de la autonomía municipal

2.1 En cada país la Constitución Política y la legislación interna deben de garantizar el ejercicio del derecho a la autonomía municipal.

2.2. En cada país La Constitución y la Ley determinan las características particulares de los gobiernos municipales, La naturaleza e sus poderes, el ámbito de su autoridad en sus respectivos territorios, sus competencias, funciones y recursos.

2.3. Este derecho se ejerce por las autoridades municipales, quienes son elegidos por sufragio democrático, libre, secreto, directo y universal.

3. Alcance de la autonomía municipal

3.1. Las competencias de los municipios están fijadas por La Constitución y la Ley de cada país. Sin perjuicio de lo anterior los municipios podrán adquirir otras competencias de conformidad con la Ley.

3.2. Las competencias encomendadas a los municipios deben ser plenas, completas y acompañadas del soporte financiero para su realización.

3.3. Los municipios tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida expresamente de sus competencias o atribuida a otra autoridad.

3.4. En caso de delegación de competencias los gobiernos municipales deben contar con flexibilidad para adaptar su ejercicio a las condiciones locales.

3.5. Los gobiernos municipales deben ser consultados, en tiempo y forma apropiada, a lo largo de los procesos normativos, de planificación y de toma de decisiones, para todas las cuestiones que les afecten directamente.

4. Protección de los límites territoriales de los Gobiernos Municipales

4.1. En caso de modificación de límites territoriales de creación de un nuevo municipio, deben de aplicarse los principios de legalidad y autosostenibilidad establecidos en la ley, previa consulta con las comunidades afectadas, a través de los Gobiernos Locales. Adicionalmente se debe de cuidar de no perjudicar o compensar al o a los municipios existentes.

5. Fortalecimiento de la organización, estructura administrativa municipal y capacidades

5.1. Los gobiernos municipales deben definir e implementar su organización y estructura administrativa interna para poder cumplir con lo establecido por la ley y adaptarse a las condiciones y demandas locales, de forma que pueden desarrollar una gestión eficaz y transparente. Los gobiernos municipales deberán fortalecer sus estructuras administrativas para efectuar una eficiente gestión tributarla.

5.2. La gestión pública municipal debe fundamentarse en la profesionalización de los servidores municipales. Las leyes de cada país deben garantizar el establecimiento de una carrera administrativa municipal que delimite las adecuadas condiciones de selección, garantías de trabajo, formación, movilidad, remuneración, evaluación al desempeño entre otros.

5.3. Los gobiernos nacionales y las asociaciones nacionales de municipios acordaran la gestión y establecimiento de sistemas de apoyo financiero, técnico, de formación de recursos humanos y capacitación permanente al servicio de los gobiernos municipales, en especial para servir a los municipios más pequeños, rurales y de menores recursos. En la medida de lo posible, estos sistemas de apoyo serán gestionados en coordinación entre el gobierno nacional y el movimiento asociativo municipal.

6. Transparencia en la gestión municipal

6.1. Las autoridades municipales deben cumplir sus tareas con plena responsabilidad, rendir cuentas regularmente ante la ciudadanía y mantener un alto grado de transparencia en su gestión, de acuerdo con lo establecido en las leyes de cada país.

6.2. Toda autoridad municipal, en el ejercicio de mandato, tiene un compromiso con el bien común de la sociedad, por ello las condiciones materiales y remunerativas de las autoridades municipales deben de ser equitativas y en proporción a los ingresos municipales.

6.3. Es importante la elaboración de códigos de ética que comprometan tanto a las autoridades municipales como a sus recursos humanos a prestar sus servicios con integridad, evitando conflictos de intereses e incompatibilidad con otras funciones según lo establecido por la ley. Dichos códigos deben ser de conocimiento público.

6.4. Los gobiernos municipales tendrán sistemas de "Acceso a La Información Pública" donde accedan los ciudadanos de manera sencilla para una atención ágil, diligente y eficaz, sobre La base que el derecho de acceso a La información pública es un derecho ciudadano básico, sin el cual (con información oportuna y de buena calidad) no se puede realizar La participación ciudadana eficaz.

7. Control administrativo de los actos de los gobiernos municipales

7.1. El control de los actos de los gobiernos municipales solo podrá ejercerse de conformidad con los procedimientos establecidos en la Constitución y la Ley, siempre en el estricto respeto a la autonomía plena con el objetivo de asegurar la legalidad de sus acciones.

7.2. La legislación de cada país deberá garantizar el debido proceso y la observancia de los recursos legales correspondientes en los casos de suspensión, separación o destitución del cargo de las autoridades municipales.

8. El fortalecimiento de la autonomía financiera de los municipios

8.1. Los municipios contarán con recursos propios suficientes para el ejercicio de sus competencias.

8.2. Los recursos financieros de los gobiernos municipales deben ser proporcionales a las competencias previstas por La Constitución y La Ley, incrementándose de manera proporcional en La medida en que aumenten los recursos del Estado y se trasladen o deleguen competencias.

8.3. La suficiencia financiera de los gobiernos municipales, necesaria para garantizar el ejercicio pleno de la autonomía, debe fundamentarse en el establecimiento de un sistema financiero y tributario equitativo que pueda evolucionar con base a los costos del ejercicio de sus competencias.

8.4. En función de la justicia distributiva, los gobiernos municipales financieramente más débiles necesita de procedimientos de fortalecimiento de sus ingresos propios, de compensación financiera, o de medidas equivalentes, destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de los recursos financieros disponibles.

8.5. Para favorecer el ejercicio pleno de la autonomía municipal en beneficio de la población, las transferencias presupuestarlas a los municipios serán asignadas según la legislación de cada país, donde no las hubiere se deberá aprobar la legislación correspondiente.

9. Fortalecimiento del asociativismo municipal

9.1. Los municipios tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar entre sí, asociándose con otros municipios a nivel intermunicipal, regional y en mancomunidades de cualquier nivel para La realización de tareas de interés común.

9.2. Fortalecer el rol del asociativismo municipal de acuerdo a las características de los países que conforman el SICA como actor del proceso de integración.

9.3. Los órganos legislativos, en consulta con las Asociaciones Nacionales de Municipalidades y/o Federaciones realizarán las reformas necesarias a las leyes municipales en cada país para facilitar La creación de asociaciones o mancomunidades, integradas por aquellos municipios ubicados en las zonas fronterizas y que tengan por objeto el desarrollo local, La protección del medio ambiente y el comercio local transfronterizo.

10. Participación Ciudadana

10.1. Los gobiernos municipales deberán contar con el respaldo legal, el espacio institucional y los mecanismos de participación democrática que le permitan a La ciudadanía participar en la planificación, toma de decisión, gestión de las políticas públicas locales, con énfasis en los proyectos de Desarrollo Local con identidad.

11. Equidad de género

Los gobiernos municipales deberán promover, impulsar y ejecutar políticas públicas que promuevan la equidad de género en el ámbito municipal, para ello deberán crear las estructuras administrativas necesarias para implementar las políticas inclusivas y establecer un mecanismo de consulta y socialización de tales programas y políticas con las Asociaciones o alianzas de Mujeres.

12. Defensa de la multiculturalidad

12.1 Los gobiernos municipales reconocerán los derechos de las comunidades indígenas ubicadas en sus territorios. Así mismo, respetarán y reconocerán a sus autoridades formales y tradicionales, incentivando su participación en general en La toma de decisiones y en La gestión de políticas públicas locales, y en lo particular en las que afecten directa o indirectamente su cultura, población y su territorio.

12.2. Los gobiernos municipales reconocerán los derechos de las comunidades de afrodescendientes y promoverán su cultura, lengua y tradiciones. Así como lo harán con los derechos de otras comunidades étnicas ubicadas en su circunscripción territorial

13. Protección de personas con capacidades diferentes y La tercera edad

Los gobiernos municipales velarán, a la hora de diseñar aceras, edificios públicos y de aprobar planos a particulares, que se establezcan rampas para personas con capacidad diferente.

Así mismo elaborarán planes y programas para La protección de personas con capacidad diferente y para La tercera edad.

14. Protección de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente

Los gobiernos locales elaborarán políticas, planes y programas para La protección del medio ambiente, el ecosistema y los recursos naturales. Así mismo, con amplia participación ciudadana deberán elaborar y hacer del conocimiento público un plan de prevención de riesgo.

15. Prevención social de la violencia desde los Gobiernos Locales

Los Gobiernos Centrales con amplia participación ciudadana elaborarán y ejecutarán políticas, planes y programas para La prevención social de la violencia en coordinación con los Gobiernos Locales.

6. Carta iberoamericana de autonomía municipal

Carta Iberoamericana de Autonomía Municipal
2º Borrador

CARTA IBEROAMERICANA DE AUTONOMÍA MUNICIPAL

Aprobada en el III Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales

San Salvador, 4 y 5 de septiembre de 2008

Las autoridades locales participantes en el III Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales, reunidas en San Salvador (El Salvador) los días 4 y 5 de septiembre de 2008, han acordado aunar sus esfuerzos para dotarse de los instrumentos necesarios para el reconocimiento gubernamental de su autonomía municipal y, a tal efecto, han aprobado el texto que se transcribe a continuación y que elevan a los estados correspondientes para su adopción y ratificación:

Carta Iberoamericana de Autonomía Municipal

Preámbulo

Tomando el relevo a los antecedentes iberoamericanos en materia de autonomía local, especialmente, la Carta de Autonomía Municipal Iberoamericana aprobada por la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal en Caracas el 22 de noviembre de 1990, la Declaración de Cartagena de Indias de la Unión Iberoamericana de Municipalistas de 19 de noviembre de 1993 y el Texto Base para un "Acuerdo Marco sobre Autonomía Local en el MERCOSUR", recomendación adoptada por el XII Congreso de Parlamentos Latinoamericanos en Cuzco el 28 de noviembre de 2001;

Considerando otros instrumentos desarrollados en reconocimiento de la autonomía local; entre ellos, la Declaración Mundial sobre Autonomía Local aprobada en el seno del Consejo de la Unión Internacional de Autoridades Locales reunido en Toronto los días 13 a 17 de junio de 1993 y la Carta Europea de Autonomía Local adoptada por los estados miembros del Consejo de Europa en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985;

Desarrollando lo establecido en la Declaración Final del II Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales, celebrado en la localidad de Valparaíso (Chile) los días 4 y 5 de octubre de 2007, en la que se propone "reforzar la autonomía local potenciando la perspectiva de que las decisiones deben tomarse desde el nivel de gobierno más próximo al ciudadano y garantizando una adecuada autonomía financiera a través de un pacto fiscal de carácter estatal";

Conscientes de que el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos es uno de los principales fundamentos del régimen democrático y de que la existencia de gobiernos locales investidos de competencias efectivas permite una administración más eficaz y próxima al ciudadano;

Los Estados Iberoamericanos reunidos en la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno convienen lo que sigue:

Artículo 1.- Principio de autonomía local

El principio de autonomía local debe entenderse como el derecho y deber de los gobiernos locales para gestionar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en beneficio de sus ciudadanos. Debe ser reconocido como derecho fundamental que se sitúa en la base democrática del poder, la descentralización y la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos.

Este derecho será ejercido por representantes elegidos por sufragio libre y universal.

Artículo 2.- Reconocimiento constitucional del principio de autonomía local

El principio de autonomía de los gobiernos locales debe ser reconocido en la en la legislación básica de cada estado.

Artículo 3.- Alcance de la autonomía local

1. Las leyes fijarán las competencias básicas de los gobiernos locales que deberán ser plenas y completas y, en consecuencia, sólo podrán ser limitadas por otra autoridad central o regional dentro del ámbito de la ley.
2. Además, las autoridades centrales o regionales podrán atribuir a los gobiernos locales competencias para fines específicos, de conformidad con la ley, y éstos deberán poder adaptar su implementación a las condiciones locales.
3. Los gobiernos locales tendrán plena libertad, dentro del ámbito de la ley, para ejercer su iniciativa en todo asunto que no esté excluido de su competencia o atribuido a otra autoridad.
4. Deberá consultarse a los gobiernos locales sobre las cuestiones que les afectan directamente, en general, y, específicamente, sobre cualquier modificación de los límites territoriales locales.

Artículo 4.- Recursos financieros de los gobiernos locales

1. Los gobiernos locales tienen derecho a percibir, de manera regular y constante, recursos propios suficientes para poder ejercer sus competencias.
2. Los recursos financieros serán proporcionales a las competencias previstas en la ley. En el caso de atribuírseles nuevas competencias, éstas deberán ir acompañadas de la asignación de recursos suficientes para su ejecución.

3. Una parte de los recursos financieros provendrán de ingresos patrimoniales y de impuestos locales, tasas o gravámenes, libremente fijados por las autoridades locales.

4. Los gobiernos locales económicamente más débiles requerirán de un sistema compensatorio que deberá pactarse entre las diferentes instancias gubernamentales.

5. Los gobiernos locales tendrán el derecho a participar en la formulación de las modalidades de adjudicación de recursos redistribuidos.

Artículo 5.- Autonomía organizativa

Los gobiernos locales podrán determinar su propia estructura administrativa interna, adaptándola a las necesidades específicas locales para una gestión eficaz.

La selección del personal estará basada en los principios de mérito y capacidad. Además, a fin de asegurar una selección de calidad, el personal de los gobiernos locales deberá de reunir condiciones adecuadas de formación, remuneración y perspectivas de carrera.

Artículo 6.- Control de la actividad de los gobiernos locales

La actividad desarrollada por los gobiernos locales estará sometida al control jurisdiccional de los Tribunales, que sólo se ejercerá según las formas y en los casos previstos por la Ley. En consecuencia, no podrá ejercerse cualquier otro tipo de control o intervencionismo gubernamental sobre los gobiernos locales.

Artículo 7.- El derecho de asociación de los gobiernos locales

Los gobiernos locales, en el ejercicio de sus competencias, tienen derecho a asociarse y cooperar con otros gobiernos locales, tanto de su propio como de otros estados, para la defensa y promoción de intereses comunes.

Artículo 8.- Protección jurisdiccional de la autonomía local

Los gobiernos locales deben poder disponer de un recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto, por parte de las administraciones de otros niveles del estado, de su autonomía local.