

# República de Nicaragua



**Capital:** Managua **Habitantes:** 5.8 millones (2010) **Área:** 129.494 km<sup>2</sup>

## 1. Introducción



Nicaragua es una república ubicada en América Central, que limita al noroeste con Honduras, al sur con Costa Rica, al oeste con el Océano Pacífico y al este con el mar Caribe. Cuenta con un territorio de 129 mil km<sup>2</sup> donde habitan 5.8 millones de habitantes, que se concentran en el litoral Pacífico, que constituye menos del 30% del territorio. Según el PNUD<sup>1</sup>, el país posee un desarrollo humano medio; una esperanza de vida de 73,8 años; 5,7 años de escolaridad promedio; y un ingreso per cápita de \$US 2.567.

Nicaragua es un Estado Unitario, organizado con una división político- administrativa que comprende 2 regiones en la Costa Atlántica, 15 departamentos y 153 municipios.

El Estado nicaragüense reconoce el derecho a la autonomía de los pueblos de la costa del Caribe y la Constitución establece el

carácter multiétnico de la sociedad y el Estado, validando expresamente las autonomías regionales, mediante el Estatuto de Autonomía, Ley 28; la Ley de Lenguas, Ley No. 162; y la Ley No. 445, que incorporan las reglamentaciones y los instrumentos de descentralización municipal.

Después de largos años de débil autonomía, que vienen de la época colonial, los municipios se han beneficiado de un proceso de descentralización iniciado en la revolución sandinista (1979-1990). La Constitución Política promulgada en 1987 y la Ley de Municipios en 1988 (Ley 40) son el comienzo de este nuevo proceso.

En la época sandinista se establecen los conceptos básicos de *autonomía municipal* y de *autonomía regional*, que necesitarán de precisiones y reformas importantes en la década de los noventa y años siguientes. La época postsandinista, posterior a las elecciones generales de 1990, presenta dos grandes momentos: el primero -entre el año 1990 y 1998- cuando se madura el concepto, naturaleza y contenidos de la autonomía y se realizan debates y negociaciones que culminan con las reformas constitucionales de 1995 y las reformas a la Ley de Municipios de 1997.

La segunda etapa postsandinista arranca con las reformas a la Ley Electoral que

<sup>1</sup> PNUD: Informe Mundial Desarrollo Humano, 2010. El ingreso per cápita está ajustado según su poder de compra efectivo (PPP)

permiten las elecciones municipales separadas, a partir del año 2000. Desde ese año los gobiernos locales nicaragüenses experimentan cambios que fortalecen la autonomía municipal mediante una mejor delimitación y financiamiento de las competencias propias y el refuerzo de los espacios de participación ciudadana. La promulgación de la Ley de Régimen Presupuestario y Municipal permite la práctica del presupuesto participativo, en tanto la Ley de Participación Ciudadana, del año 2003, crea espacios e instrumentos que fortalecen la democracia participativa.

Un logro determinante es la Ley de Transferencias del año 2003<sup>2</sup>, que establece la transferencia del 4% de los ingresos presupuestarios del Estado a las municipalidades. Esta norma es reformada mediante la Ley 571<sup>3</sup>, la cual eleva las transferencias de presupuesto al 6%, para los años 2005 y 2006, y establece que a partir del año 2007 estas se incrementarán en un 1% anual, hasta llegar al 10% en el año 2010.

De este modo, son establecidas las bases de la descentralización para el desarrollo local, que permiten establecer –mediante decreto gubernamental- una Política Nacional de Descentralización por el Gobierno de la República, en agosto 2006.

## **2. Organización territorial**

Aunque da la impresión de ser un país rural, ya que Nicaragua mantiene grandes extensiones territoriales con baja población, el 57% de los nicaragüenses habita en áreas urbanas, principalmente en la zona sur-occidental del litoral Pacífico, donde reside la mayor cantidad de habitantes.

---

<sup>2</sup> Vigente desde el año 2004.

<sup>3</sup> Publicada en diciembre de 2005.

El país posee tres tipos de gobierno -el Gobierno Nacional, dos Gobiernos en las Regiones Autónomas y 153 Gobiernos Municipales. También está subdividido en 15 departamentos, los que constituyen administraciones sin competencias propias, abocadas a cumplir funciones administrativas generales.

Las Regiones Autónomas constituyen personas jurídicas de derecho público que siguen, en lo que les corresponde, las políticas, planes y orientaciones nacionales. Originalmente ambas Regiones Autónomas de la Costa Atlántica conformaban el vasto Departamento de Zelaya, con alrededor del 50% de la superficie total de Nicaragua. A inicios de 1988, este enorme territorio es separado en la Región autónoma del Atlántico Norte (RAAN) y la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS).

El territorio de cada Región Autónoma se divide en municipios, los que deben ser establecidos considerando las tradiciones comunales, aunque también se rigen por las leyes vigentes. La subdivisión administrativa de los municipios debe ser determinada y organizada por los Consejos Regionales, conforme a las tradiciones.

## **3. Democracia local**

### *3.1. Sistema político local*

En Nicaragua hay una gran influencia de los partidos políticos nacionales en las elecciones municipales. Las elecciones locales de noviembre del 2000 fueron las primeras realizadas de modo separado a las elecciones nacionales y en noviembre de 2005 se realizan las segundas. En ambas, la influencia de los grandes partidos fue determinante, no teniendo los partidos menores un peso importante. En todo caso, las elecciones locales son pluralistas, estando presente desde el pensamiento socialista del Frente Sandinista de

Liberación Nacional hasta la ideología neoliberal de los partidos conservadores.

La descentralización permite a los ciudadanos fortalecer su participación en la política local. Así, en las elecciones municipales, de 2005, hay un aumento de cien mil votantes respecto a las elecciones anteriores. Ese año la participación en las elecciones municipales fue del 70%, un incremento considerable respecto al 2.000, que fue sólo del 53%. Asimismo las autoridades municipales son mejor valoradas que las autoridades de la administración pública.

El Alcalde posee funciones ejecutivas, siendo electo de forma directa por los ciudadanos. Resulta ganador el candidato que obtiene el mayor número de votos. Los Concejales son electos mediante el sistema de representación proporcional de minorías, en función de los cocientes electorales completos, que caben dentro del número de votos válidos obtenidos por cada entidad política.

### *3.2. Participación ciudadana*

Con la revolución sandinista los ciudadanos recuperan el interés por la democracia electoral, la cual anteriormente era formal y de fachada para justificar la dictadura. Las elecciones de 1984 y las de 1990 -durante el gobierno sandinista- superan el 55% de participación y en las municipales del 2006 se llega, como se señaló- al 70% de participación.

Diversas leyes definen algunos mecanismos de democracia directa, que permiten un mayor desarrollo de la democracia local. La Ley de Municipios establece los Cabildos ordinarios y extraordinarios. La Ley de Régimen Presupuestario Municipal, establece la obligatoriedad de los Concejos Municipales de consultar el proyecto de presupuesto municipal con la comunidad.

Por su parte, la Ley de Participación Ciudadana, crea los Comités de Desarrollo Municipal y les asigna un rol específico en el proceso presupuestario.

No obstante, en Nicaragua no operan formas democráticas de representación por debajo del municipio, no habiendo entidades territoriales, ni mecanismos de elección popular bajo ese nivel. De todos modos, son relevantes las redes de organizaciones de la sociedad civil, que ayudan a fortalecer el poder local y la descentralización. También existen entidades tradicionales, como las instituciones propias de los pueblos indígenas de la Costa Atlántica, que han sido y son sujetos de los cambios políticos locales.

## **4. Relaciones entre el Gobierno central y Local**

### *4.1. Coordinación con el Gobierno central*

El Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, INIFOM, es parte de la estructura del gobierno central y atiende los asuntos del gobierno local jugando un papel intermediario, para conciliar las demandas municipales con los intereses del Gobierno nacional. También tienen un papel importante los Ministerios del Ambiente y Recursos Naturales, de Salud, de Educación y varias instituciones descentralizadas sectoriales, que poseen competencias que se ejecutan en los municipios.

La Constitución Política y la Ley de Municipios contienen regulaciones para garantizar la autonomía municipal. Las garantías constitucionales son claras, pero se van cumpliendo en cada coyuntura según sea la correlación de fuerzas entre los actores políticos y sociales y el grado de participación de los ciudadanos.

A la Asamblea Nacional le corresponde -con exclusividad- legislar sobre los impuestos locales y promulgar otras leyes generales que norman y contribuyen al desarrollo local. La facultad para normar y reglamentar el funcionamiento del gobierno local le corresponde a la propia municipalidad, en aplicación de sus competencias legislativas locales, aunque también a los gobiernos regionales, en el caso de los municipios de las Regiones autónomas del Atlántico.

#### 4.2. *Supervisión de los gobiernos locales*

La Contraloría General de la República posee la facultad exclusiva de fiscalizar a los gobiernos locales. Los Ministerios y algunos entes descentralizados pueden establecer relaciones de coordinación y supervisión con los municipios en sus respectivos ámbitos. La destitución de autoridades municipales electas solo procede conforme las normas del Estado de Derecho, que establecen garantías constitucionales para los miembros del gobierno municipal. No existe revocatoria del mandato de los alcaldes y concejales, tampoco ninguna autoridad del Estado está facultada para disolver a gobierno municipal alguno. La autonomía municipal se ha ido asentando en estos aspectos.

El Estado de Nicaragua cuenta con muchas instituciones descentralizadas, diseñadas y creadas desde los gobiernos centrales, las cuales han absorbido competencias que corresponden a las municipalidades. No obstante, progresivamente, el proceso de descentralización avanza en la redistribución y devolución de esas competencias a los municipios.

#### 4.3. *Garantía a la autonomía de derechos e intereses de los gobiernos locales*

A falta de un Tribunal Constitucional, la Corte Suprema de Justicia tiene la función

de conocer y resolver los conflictos de competencia y constitucionalidad, que lesionan la autonomía municipal. La Ley de Municipios contiene una norma expresa en este sentido<sup>4</sup>.

La Asociación de Municipios de Nicaragua, creada en 1991, representa a los gobiernos locales y la AMUNIC ha desarrollado una alta capacidad de influencia en las políticas nacionales. A partir de 1992 su participación mejora y se profesionaliza, favoreciendo a los municipios por encima de los intereses político-partidistas. La resolución de conflictos se logra principalmente por la vía de elaboración y aplicación de las leyes.

### 5. **Competencias municipales**

Las funciones o competencias tradicionales de los municipios se dan principalmente en la construcción, mantenimiento y gestión de:

- ⊗ Acueductos y alcantarillado;
- ⊗ Energía domiciliaria y alumbrado público;
- ⊗ Calles, aceras, andenes, parques y plazas municipales;
- ⊗ Puentes y caminos vecinales;
- ⊗ Campos y canchas deportivas;
- ⊗ Administración de bibliotecas.

No obstante, durante la primera Constitución (1987), la primera Ley de Municipios (1988), las reformas a la Constitución (1995) y la actualización de la Ley de Municipios (1997) ha habido cambios en las competencias municipales. Las principales tendencias en la distribución de poderes competenciales son:

---

<sup>4</sup> Art.39. Los conflictos que surjan entre los diferentes Municipios y los que surjan entre estos y los organismos del Gobierno Nacional por actos y disposiciones que lesionen su autonomía serán conocidos y resueltos por la Corte Suprema de Justicia.

- ④ *Planificación*: existen competencias que son ahora desarrolladas por el municipio;
- ④ *Educación*: coordinación con el Ministerio de Educación para la desconcentración de la educación en algunos municipios. En las regiones autónomas los municipios tienen competencia exclusiva para establecer el Sistema Educativo Autónomo Regional (SEAR);
- ④ *Salud*: los municipios coordinan con el Ministerio de Salud la creación de las juntas directivas del sistema integral de salud (SILAIS), así como la construcción de puestos y centros de salud. Las regiones autónomas aplican el Modelo Regional de Salud;
- ④ *Servicios sociales*: competencias en el registro civil de las personas, promoción de los derechos humanos y de los derechos de la mujer y la niñez;
- ④ *Abastecimiento de agua*: esta es competencia de la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios; empero desde 1990, la oficina regional del Departamento de Abastecimiento de Agua Rural ENACAL-GAR (Matagalpa), involucra a los gobiernos municipales en la asistencia técnica a los comités comunitarios de agua;
- ④ El *abastecimiento de energía* es competencia municipal exclusiva;
- ④ *Transporte público*: a la municipalidad le corresponde la autorización de licencias, la administración y el control sobre el transporte en el municipio;
- ④ *Apoyo al desarrollo de empresas*. No existe de manera explícita esta competencia en la Ley de Municipios.

<sup>6</sup> "La Descentralización y la Democracia Local en el Mundo", CGLU, 2008.

<sup>7</sup> Los gastos de inversión del año 2005 fueron de 3,566 millones de córdobas; las municipalidades gastaron aproximadamente 576 millones de córdobas en inversión, de un presupuesto municipal aproximado de 960 millones.

<sup>8</sup> Establecido desde el 31 de enero de 1995,

## 6. Finanzas locales y administración del personal

El gasto público local por habitante en el año 2002 se estimaba en US\$ 4, el más bajo de Centroamérica, según Confedelca. El año 2005, el gasto público total por habitante fue de US\$ 170. El gasto público municipal respecto al PIB es aproximadamente del 0.8%, muy bajo dado el papel promotor y gestor de los gobiernos municipales en el desarrollo del país.

La proporción de gasto público local con el gasto público total fue de 3,8%<sup>6</sup> en el año 2002, aunque con tendencia a incrementarse como resultado de la Ley de Transferencias y otras leyes a favor de la tributación en los municipios. La proporción de gasto público local en inversiones es alrededor del 16% (año 2,005)<sup>7</sup>.

### 6.1. Ingresos de los gobiernos locales

Si bien las autoridades locales no tienen poder para establecer impuestos, las municipalidades poseen competencias específicas en materia fiscal, tales como:

- ④ *Cobro de los impuestos* fijados por la Asamblea Nacional.
- ④ *Definición y cobro de tasas* (o precios) por los servicios municipales.

Entre los impuestos es de relevancia están el *impuesto de bienes inmuebles*<sup>8</sup>, así como el *impuesto de rodamiento a los vehículos automotores* y de navegación acuática<sup>9</sup>; y el *impuesto sobre ingresos*.

Los datos disponibles (2002) muestran que los impuestos cobrados localmente, más los

<sup>9</sup> (Ley de Régimen de Circulación Vehicular e Infraestructura de Tránsito, publicada en enero de 2003)

ingresos no tributarios (tasas por servicios) representan el 49% de los ingresos totales, debido al bajo valor de las transferencias. Las tasas por servicios apenas representan el 5% de todos los ingresos municipales.

La corresponsabilidad fiscal no existe propiamente en materia tributaria. Sí existe corresponsabilidad en la recaudación de ingresos, correspondiéndole a las municipalidades la aprobación y recaudación de los ingresos no tributarios, como las tasas por servicios públicos, y la recaudación de impuestos, cuando las leyes establecen que determinados tributos deben ser cobrados por los municipios.

Las transferencias presupuestarias del Gobierno hacia los municipios han crecido progresivamente desde el 2004, pasando de 70.5 millones de córdobas en 1999, a 151 millones en el presupuesto aprobado de 2003, siendo ese año solamente el 1.6% de los ingresos corrientes del gobierno. En el año 2004 son 738 millones de córdobas (tres veces más que el año anterior), y para el año 2006 se incrementaron a 918 millones de córdobas (el 6% del presupuesto de ingresos corrientes).

Los ingresos externos, estos pueden ser tanto préstamos internacionales como donaciones, aunque no están identificados en las estadísticas disponibles. Podrían haber rondado entre el 5 y el 10% ciento de los ingresos municipales el año 2003, ya que en Nicaragua tienen un alto peso las donaciones. No obstante, estos recursos tienen una tendencia a la baja por el incremento de las transferencias y los impuestos locales. Ante la ocurrencia de desastres se pueden establecer presupuestos especiales.

Respecto de otras formas de ingresos municipales, la ley permite que los ciudadanos aporten con su mano de obra

para realizar obras de infraestructura, los cuales no siempre son contabilizados.

### *6.1. Administración del personal municipal*

No existen censos nacionales de empleados municipales y se estima que el número de empleados ronda en 10 mil personas ya que el año 2003 se calculan que existen 8.648 empleados municipales, según el Diagnóstico de Organización y Gestión de Recursos Humanos<sup>10</sup>. De ese total, un 31% pertenece a la Alcaldía de Managua.

Del personal que labora en el resto del país, el 31.5% tiene nivel profesional, el 22.8% educación secundaria, el 38.8% sólo primaria y el 6.3% son analfabetas. En todo caso la calidad del personal varía y el más calificado se encuentra en Managua y municipios que son cabecera departamental. De las 140 municipalidades entonces encuestadas (más del 90%) el 48% afirma no contar con el personal suficiente para desarrollar sus labores y no poder contratar más por falta de recursos. Debe considerarse además que, dado los altos índices de rotación en los cargos (el 67% del personal tiene menos de 7 años de antigüedad), existe un escaso nivel de especialización. El régimen laboral del personal es descentralizado, existiendo una Ley de Carrera Administrativa que ayuda a proteger la estabilidad laboral.

La percepción de corrupción en la administración pública nicaragüense se sitúa en un nivel intermedio si se le compara con otros países de la región. Sin embargo, la integridad de las autoridades locales tiene percepciones más positivas que en otros ámbitos de la administración pública. Si bien hay programas en marcha e prevención de la corrupción en la región centroamericana,

---

<sup>10</sup> Diagnóstico, Organización y Gestión de Recursos Humanos de las Alcaldías. INIFOM 2000.

éstos no asignan prioridad a los gobiernos municipales.

La administración de recursos humanos en Nicaragua integra una cultura de gestión de los servicios públicos, con poca adscripción hacia los modelos de privatización. No hay políticas nacionales que definan y apliquen una estrategia para optimizar la calidad y la eficiencia de los servicios públicos municipales.