



Instrumentos de seguimiento al proceso de descentralización en Nicaragua

María Luisa Babinia e Isabel Marina Sirias
ENERO 2010



Instrumentos de seguimiento al proceso de descentralización en Nicaragua

María Luisa Babinia e Isabel Marina Sirias
ENERO 2010



© CENTRO DE ESTUDIOS Y ANÁLISIS POLÍTICO (CEAP)

AUTORAS

MARÍA LUISA BABINI E ISABEL SIRIAS

SUPERVISIÓN TÉCNICA

CLAUDIA PINEDA GADEA

DISEÑO GRÁFICO

LENIN MEMBREÑO GUDIEL

PRIMERA IMPRESIÓN

EDISA, 1000 EJEMPLARES

MANAGUA, NICARAGUA

FEBRERO 2010

CON EL FINANCIAMIENTO DE LA FUNDACIÓN

HEINRICH BÖLL STIFTUNG DE ALEMANIA

 HEINRICH BÖLL STIFTUNG
MÉXICO, CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE

El Centro de Estudios y Análisis Político (CEAP), con sede en Managua, Nicaragua, se interesa por estudiar temas relacionados al desempeño del régimen político y de las políticas públicas y compartir esos conocimientos con los movimientos sociales y políticos mediante mecanismos democráticos e incluyentes que permitan elevar la calidad de la relación del gobierno con la ciudadanía.

Este documento es el resultado de una investigación realizada y publicada con financiamiento de la Fundación Heinrich Böll, para fomentar el intercambio de conocimientos sobre el seguimiento a los procesos de descentralización en el país. Por esta razón se autoriza su reproducción parcial, siempre y cuando se cite la fuente y se nos envíe copia de la publicación.

ÍNDICE DE CONTENIDO

SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....	P. 7
1 PRESENTACION	P. 9
2 CONTEXTO	P. 11
2.1 ANTECEDENTES	P. 11
2.2 POLÍTICA Y ESTRATEGIA NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN	P. 13
2.3 “ESTADO DEL ARTE” DE LA DESCENTRALIZACIÓN	P. 15
2.4 TENDENCIAS	P. 16
3 MARCO CONCEPTUAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN	P. 19
3.1 DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	P. 21
3.2 DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA, O TERRITORIAL	P. 22
3.3 DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA	P. 22
3.4 DESCENTRALIZACIÓN FISCAL	P. 22
3.5 PRINCIPIOS	P. 23
3.5.1 DE EQUIDAD Y SOLIDARIDAD.....	P. 23
3.5.2 DE SUBSIDIARIEDAD	P. 23
3.5.3 DE CONTEXTO.....	P. 23
3.5.4 DE GRADUALIDAD.....	P. 23
3.5.5 DE CONCERTACIÓN	P. 24
3.5.6 DE TRANSPARENCIA	P. 24
3.5.7 DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	P. 24
3.5.8 DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	P. 24
3.5.9 DE RACIONALIDAD ECONÓMICA Y PRUDENCIA FINANCIERA	P. 25

4 MARCO LEGAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN NICARAGUA	P. 27
5 QUÉ MONITOREAR?	P. 29
5.1 SECTORES A MONITOREAR	P. 31
5.1.1 EDUCACIÓN	P. 31
5.1.2 SALUD	P. 33
5.1.3 AGUA Y SANEAMIENTO	P. 34
5.1.4 TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA	P. 35
5.1.5 MEDIO AMBIENTE	P. 36
5.2 AMBITOS A MONITOREAR	P. 38
5.2.1 AMBITO POLÍTICO	P. 38
5.2.2 AMBITO FINANCIERO	P. 39
5.2.3 AMBITO ADMINISTRATIVO	P. 39
5.2.4 DESARROLLO LOCAL	P. 40
6 OBSERVATORIO DE LA DESCENTRALIZACIÓN	P. 41
MATRIZ DE ÁMBITOS, VARIABLES E INDICADORES PARA DAR SEGUIMIENTO Y EVALUAR LA DESCENTRALIZACIÓN EN NICARAGUA	P. 45
DECENTRALIZACIÓN POLÍTICA	P. 45
DECENTRALIZACIÓN FINANCIERA	P. 49
DECENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	P. 53
DECENTRALIZACIÓN LOCAL	P. 59
7. ÍNDICE DE NOTAS	P. 63
8. APUNTES.....	P. 65

SIGLAS Y ACRONIMOS

AMUNIC	Asociación de Municipios de Nicaragua
ANA	Autoridad Nacional del Agua
CAM	Comisiones Ambientales Municipales
CAPS	Comité de Agua Potable y Saneamiento
CDE	Consejos Directivos Escolares
CDM	Comité de Desarrollo Municipal
CEAP	Centro de Estudios y Análisis Político
CEM	Consejos Educativos Municipales
CERAP	Comité Ejecutivo de Reforma de la Administración Pública
CONAPAS	Comisión Nacional de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario
CPC	Consejos del Poder Ciudadano
CSD	Comisión Sectorial para la Descentralización
ENABAS	Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos
ENACAL	Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados
END-DL	Estrategia Nacional de Descentralización para el Desarrollo Local
FES	Federación de Estudiantes de Secundaria
GPC	Gabinetes del Poder Ciudadano
GRUN	Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional
HIPC	Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados
INAA	Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillado Sanitario
INETER	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales
INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
IPP	Indicador Primario de Percepción



IPRI	Indicador Primario de Recolección de Información
ISAD	Indicador Secundario de Análisis de Documentación
ISAD	Indicador Secundario de Estadísticas Oficiales
MARENA	Ministerio de Recursos Naturales y del Ambiente
MECD	Ministerio de Educación Cultura y Deportes (1996-2006)
MINED	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud
MTI	Ministerio de Transporte e Infraestructura
OAP	Oficina de Administración Pública
PAM	Planes Ambientales Municipales
PGR	Presuesto General de la República
PIA	Plan de Inversión Anual
PIMM	Plan de Inversión Municipal Multianual
PND-DL	Política de Descentralización orientada al Desarrollo Local
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDH	Plan Nacional de Desarrollo Humano
RNDDL	Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local
SEAR	Secretarías Regionales de Educación
SERENAS	Secretarías Regionales de Recursos Naturales
SETEC	Secretaría Técnica de la Presidencia
SGA	Sistema de Gestión Ambiental
SILAIS	Sistemas Locales de Atención Integral en Salud
UGA	Unidades de Gestión Ambiental

1/PRESENTACION

El diseño y la aplicación periódica de un instrumento de seguimiento al proceso de descentralización, intenta ser un aporte a los actores públicos y privados para monitorear los procesos actuales y futuros de la descentralización, a la luz de los enfoques dados desde las políticas públicas, incorporando además nuevas ideas para el desarrollo mismo de dichas políticas.

Paralelamente, la aplicación del instrumento permitirá evaluar diferentes experiencias y particularidades del proceso a nivel local, municipal, regional y nacional, de las cuales puedan extraerse lecciones aprendidas que sirvan para retroalimentar el instrumento y brindar insumos a los tomadores de decisión para el mejoramiento del proceso.



2/CONTEXTO

En Nicaragua se han realizado diversos esfuerzos por descentralizar la gestión estatal ante la necesidad de transformar el sistema de administración pública y hacerlo más eficiente, mejorar la prestación de los servicios básicos, promover la competitividad, incrementar los ingresos de las familias y mejorar su calidad de vida, con base a nuevas formas participativas, alianzas público-privadas y el fomento de una cultura de corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno y la sociedad en general.

2.1 ANTECEDENTES

A inicios de los años 90, sectores como el agua potable, salud y educación impulsaron iniciativas independientes de desconcentración-descentralización. La realización de elecciones municipales en 1990, fue un nuevo elemento en el fortalecimiento de los municipios. El fortalecimiento de los gobiernos regionales ha seguido la misma trayectoria, pero con menos empeño de parte de los actores políticos nacionales, lo que se traduce en un menor nivel de desarrollo que los gobiernos municipales.

A partir de 1995 se inicia un proceso de modernización del Estado con la creación del Comité Ejecutivo de Reforma de la Administración Pública (CERAP) cuyo objetivo era lograr la estabilidad monetaria y cambiaria, la reducción del déficit fiscal y la modernización de la tecnología dentro del sector público. La Comisión Sectorial para la Descentralización (CSD) fue una de las nueve comisiones del CERAP cuya misión era la de promover el establecimiento de las condiciones y el contexto normativo-institucional que posibilitaran el desarrollo de la Descentralización en Nicaragua¹.



Para 1998, La CSD decide realizar un diagnóstico del avance de la descentralización a través de la revisión de tres experiencias sectoriales: educación, salud e inversión social. El objetivo final del diagnóstico era identificar lineamientos para una política de descentralización.

A través de este documento se logró constatar que los ministerios o alcaldías tenían diferentes formas de operar los servicios, competencias y funciones y la ausencia de armonía entre las diferentes leyes. A partir de todo este proceso, diversos actores incluyendo el gobierno central coinciden en la necesidad de definir una estrategia y una política de descentralización que le diera coherencia al proceso.

Desde entonces, el proceso de descentralización en Nicaragua como instrumento de modernización y democratización del Estado, ha evolucionado hacia un enfoque más pragmático, orientado al desarrollo económico y social del país y la superación de la pobreza.

En el año 2004, el Gobierno de la República trasladó la rectoría del proceso a la Oficina de Administración Pública (OAP), dependencia de la Secretaría Técnica de la Presidencia (SETEC), con la finalidad de vincular el proceso de modernización y reforma del sector público con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y darle un nuevo impulso al proceso de descentralización con la participación activa de los actores involucrados.

A raíz de presiones de diferentes sectores, la descentralización fue incorporada como un eje transversal y crucial del Plan Nacional de Desarrollo (PND), cuya implementación fue determinante para alcanzar el punto de culminación de la incorporación del país en la Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC).

El Documento del Plan Nacional de Desarrollo contemplaba el fortalecimiento de los gobiernos regionales y municipales como promotores y facilitadores del desarrollo local, superando de esta forma la visión de las entidades subnacionales como ejecutoras de fondos nacionales o como simples proveedoras de servicios.

2.2 POLÍTICA Y ESTRATEGIA NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN

Los avances de la CSD en el proceso de descentralización condujeron a la formulación de un documento ampliamente consultado y concertado de política nacional el cual fue aprobado en Mayo del 2003. En ese mismo año y como producto de un esfuerzo coordinado entre la Presidencia de la República, la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Nacional, el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local (RNDDL) y la cooperación internacional, se logra la promulgación de la Ley de Transferencias Presupuestarias Municipales. Posteriormente, en agosto del 2006, se oficializó la Política de Descentralización orientada al Desarrollo Local (PND-DL), la cual pretendía contribuir a armonizar los esfuerzos dispersos y poco eficientes iniciados en 1988 y cuyo texto proporcionaba el marco conceptual, los propósitos, principios rectores, requisitos y condiciones para su implementación.

El objetivo general de la Política de Descentralización era dotar a las instituciones del Estado de un instrumento que normara y regulara los planes y programas de desconcentración y descentralización con una perspectiva a largo plazo, que garantizara un proceso gradual, selectivo e incremental coherente en materia fiscal, administrativa y funcional y que estableciera las condiciones necesarias para alcanzar una mayor eficiencia en la asignación de los recursos y la prestación de los serviciosⁱⁱ.



En coordinación con la OAP, un esfuerzo interesante de análisis de dicha Política fue realizado por la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local en conjunto con la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC) quienes llevaron a cabo un proceso de consulta mediante la realización de 22 foros departamentales en los que se analizó de forma previa la propuesta de Política de Descentralización hecha por el Gobierno en aquel momento. Como resultado se presentó una contrapropuesta que enfatizaba la necesidad de abordar claramente el objetivo de la descentralización y reconociera la capacidad de decisión y autonomía de los municipios y regiones autónomas.

A finales del 2006, se publica la Estrategia Nacional de Descentralización para el Desarrollo Local (ENDDL) en la cual se determinan las líneas de acción para la implementación de la Política, definiendo claramente el monto y calidad de los recursos administrativos, técnicos y económicos a ser trasladados durante el proceso así como la armonización del marco legal e institucional correspondiente. En dicho documento, se presentan la descentralización, delegación y desconcentración como instrumentos y medios que deben resolver problemas enfrentados por las comunidades, pueblos indígenas, municipios departamentos y regiones y contribuir a mejorar las condiciones para el desarrollo socio económico y no como un fin en sí mismos.

Se define la necesidad de involucrar más a los gobiernos regionales y municipales, así como a los pueblos indígenas y comunidades étnicas, a través de las organizaciones comunitarias en la promoción del desarrollo económico, la construcción de la infraestructura local, la gestión ambiental y la prestación de servicios de salud, educación, agua, y saneamiento, protección social, entre otros.

2.3 “ESTADO DEL ARTE” DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Pese a los esfuerzos realizados en todo el proceso y aunque este marco normativo indica cierto grado de avance en el fortalecimiento del proceso de descentralización del Estado en Nicaragua, éste ha tenido, desde sus inicios, un desarrollo desigual en el territorio y en los diferentes sectores, es decir, que no ha respondido a un plan integral de reformas, sino a esfuerzos parciales sobre ámbitos de la descentralización. Esto ha dado como resultado que la descentralización del Estado se haya visto más bien separada de la reforma del Estado.

La descentralización se ha limitado al fortalecimiento de los espacios subnacionales de gobierno, sin una clara vinculación a un traslado gradual de competencias de parte del gobierno central. Es decir que se les ha construido (hasta la fecha) como entidades político-administrativas con una reducida contribución a los objetivos nacionales de desarrollo, y con pocos vasos comunicantes con las instituciones del gobierno central.

El proceso ha sido largo, intermitente, heterogéneo, sin una dirección clara y articulada desde el gobierno central, porque las diferentes instituciones del país han estado realizando sus propios procesos sin que haya mayor coherencia y mayor coordinación entre ellas; se han formulado algunos instrumentos, como la política y la estrategia de descentralización que son el resultado de un largo proceso de consultas en diferentes niveles y con diversos actores del gobierno y la sociedad civil.

Pareciera ser que los partidos políticos son mas afines a la descentralización cuando no están en el poder y pareciera ser también una coincidencia con este postulado, el hecho de que los principales impulsos al proceso se han dado durante el gobierno que no tenía el respaldo de una de las dos principales fuerzas políticas. lo que quiere decir que todo lo que se ha hecho, ha sido desde la di-



mencción técnica para no tocar el aspecto medular de la descentralización que significa realmente descentralizar los procesos de toma de decisiones y trasladar poder, competencias, etc. a los gobiernos regionales y municipales del país.

2.4 TENDENCIAS

En 2007, el Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional (GRUN) inició un proceso de revisión de la política de descentralización y se esperaba su aprobación en el corto plazo, lo cual no ha ocurrido. Se conoce una versión preliminar de la nueva política emitida por el INIFOM, quien se ha vuelto a posicionar como el órgano rector de la descentralización y se prevé que lo que establezca el Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH) sea la orientación principal de la gestión pública.

Si bien en la versión 0 del PNDH se plantea brevemente el tema de la descentralización, se hace desde la óptica de la instauración de un nuevo modelo de participación ciudadana a través de los Consejos del Poder Ciudadano (CPC), obviando lo establecido en la Ley de Participación Ciudadana, en cuanto al funcionamiento de instancias como los Comités de Desarrollo a diferentes niveles. Se afirma que *la política de descentralización permitirá poner a disposición de los Municipios los instrumentos necesarios para asegurar la sustentabilidad del desarrollo local, el mantenimiento y eficiencia de las inversiones públicas nacionales y locales y el incremento de la capacidad para solucionar los problemas sociales y económicos de la comunidad, en el marco de la democracia participativa del Poder Ciudadano*ⁱⁱⁱ, pero no se explica cómo se lograrán dichos objetivos. Se afirma además que para mediados del 2009 se revisarían las competencias de los municipios a fin de evitar duplicidad con las instituciones del gobierno central, sin que se conozca hasta el momento si dicha revisión se ha llevado a efecto.

Por otro lado, en el Resumen Actualizado a mayo 2009 del PNDH se menciona la necesidad de desarrollar profundas transformaciones políticas, económicas y sociales hacia el modelo del poder ciudadano, hablando de un papel renovado del Estado, lo cual pudiera leerse como una mayor concentración y no como una descentralización. La afirmación anterior se basa además en el hecho de que entre las políticas del gobierno que sustentan el modelo del Poder Ciudadano, no figura la descentralización, sino más bien un fortalecimiento del Estado. Si bien es mencionada la Descentralización del Estado en este Resumen Actualizado como el (v) principio del desarrollo humano, afirmando que *la descentralización del poder político, presupuestario, e institucional promueve la democracia participativa*^{iv}.

Si bien se afirma que el GRUN ha definido ya una estrategia de descentralización, ésta no es conocida por los principales actores que deberían implementarla: los gobiernos municipales y regionales, las instituciones del gobierno central y la población. A tres años y medio del inicio de la administración actual, la prometida elaboración del Plan Nacional de Descentralización y Desarrollo Local, se encuentra aún en pañales y no se ven señales alentadoras al respecto, sino más bien lo que se evidencia es un mayor control de las decisiones de las autoridades locales por parte del nuevo modelo del Poder Ciudadano, en desmedro de la autonomía municipal/regional y una mayor concentración de poder en el gobierno central.

Sin embargo y continuando con los procesos ya iniciados en algunos sectores, la descentralización pareciera ir fortaleciéndose en educación, salud y agua y saneamiento y vivienda, a juzgar por lo señalado en la última versión del PNDH: i) en la estrategia del sector educación, se menciona la gestión educativa participativa y descentralizada como una de las cinco políticas del Ministerio de Educación (MINED), como el desarrollo de un modelo de gestión descentralizado y participativo, ii) en el sector salud, se dice que el nuevo modelo



de salud familiar y comunitario es descentralizado, insertándose en la familia y la comunidad, iii) en agua y saneamiento, uno de los fundamentos de la política de agua y saneamiento rural es la descentralización y la municipalización y iv) se habla de fortalecer las capacidades municipales para planificación, regulación y controles necesarios en el sector de la vivienda, lo que incluye además el análisis del impacto ambiental, a fin de garantizar el desarrollo urbano seguro de los municipios^v.

Es de prever entonces que no habrá avances sustantivos en la definición de nuevas políticas y estrategias o en la delimitación de competencias y responsabilidades entre los niveles municipales, regionales y nacionales, como un esfuerzo articulado de los principales actores del proceso de descentralización y que se agudizarán posibles conflictos de poder entre las autoridades municipales/regionales y los nuevos supuestos tomadores de decisión, los Gabinetes del Poder Ciudadano (GPC), a la vez que la crisis financiera y económica del país influirá negativamente en las finanzas municipales/regionales y las transferencias presupuestarias, lo cual pondrá aún más en el tapete la discusión de la descentralización como una herramienta necesaria para enfrentar los retos del desarrollo a nivel local.

No obstante, los procesos identificados en los sectores señalados, prestan las condiciones básicas para poder realizar un seguimiento de los mismos, a fin de evaluar avances, eficacia, eficiencia y lecciones aprendidas.

3/MARCO CONCEPTUAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El tema de la descentralización ha originado desde hace décadas amplios procesos de reflexión y discusión teórica a nivel mundial, que apuntan a definir conceptos, implicaciones, diferencias, correlaciones, límites, potencialidades, etc.

A los fines de ubicar el instrumento que se presenta para el seguimiento y monitoreo del proceso de descentralización en Nicaragua, es relevante retomar el marco conceptual que ha sido ampliamente debatido en el país, en la etapa de formulación y diseño de la Política y la Estrategia de Descentralización que se realizó entre los años 2003 y 2006 y que fue plasmado en dichos documentos. En este proceso participaron de manera activa las autoridades municipales, asociaciones de municipios, la CSD, OAP, organismos no gubernamentales, cooperación internacional y población en general.

Así, la descentralización ha sido definida, en su sentido más amplio, como *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*^{vi}.

La descentralización, trasciende el enfoque político administrativo tradicional y deviene en una estrategia más equitativa y territorial del desarrollo y de respuestas a las oportunidades pero también a los riesgos de la globalización.

Algunas respuestas que están explícitas o implícitas en varios procesos y diferentes visiones para qué se descentraliza, son la siguientes:

- Para descongestionar administrativamente el Gobierno Central
- Para mejorar la administración del Estado
- Para acercar la administración al ciudadano
- Para fortalecer otras instancias del Estado
- Para limitar el poder del gobierno central
- Para legitimar al Estado
- Para involucrar en las tareas del gobierno a otros sectores
- Para mejorar la atención al territorio
- Para facilitar un desarrollo territorial equilibrado
- Para apoyar la planificación económica.
- Para facilitar la puesta en marcha de la planificación territorial
- Para incorporar zonas y regiones marginadas
- Para mejorar el uso de los recursos humanos, económicos y físicos
- Para controlar mejor el territorio
- Para mejorar el cobro de impuestos
- Para privatizar funciones que venía ejerciendo el Estado
- Para racionalizar las inversiones del gobierno central
- Para neutralizar presiones de grupos regionales
- Para neutralizar presiones populares
- Para evitar las emigraciones hacia las ciudades y ordenar el flujo migratorio

- Para descongestionar las grandes ciudades especialmente la capital
- Para neutralizar movimientos separatistas
- Para emprender un proceso de transformación del modelo económico imperante^{vii}.

La descentralización tiene diferentes ámbitos: administrativo, político-territorial, financiero y fiscal. Se entiende por cada uno de ellos:

3.1 DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Forma de organización administrativa en la cual se confiere a un órgano, a través de una ley, autonomía técnica y administrativa para ejercer determinadas competencias. Se le otorga patrimonio propio y personalidad jurídica, existiendo control o tutela del Presidente de la República o del ministerio al que esté vinculado. La autoridad máxima del ente es nombrada por el Presidente de la República o por la autoridad establecida de acuerdo a su ley creadora. Es importante distinguirla de la desconcentración administrativa, en la cual un órgano centralizado confiere autonomía técnica a un órgano de su dependencia para que ejerza una competencia limitada a cierta materia o territorio. El ente gubernamental desconcentrado no tiene patrimonio propio ni personalidad jurídica, su estatus legal y presupuesto devienen del ministerio al que está vinculado jerárquicamente.

3.2 DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA, O TERRITORIAL

Referida a los Gobiernos Municipales y a las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, que consiste en formas de organización administrativa en la cual se confiere, a través de leyes específicas, autoridad, competencias, funciones y recursos, que antes eran ejercidos o administrados por entidades sectoriales centrales, a entidades territoriales con autonomía política, administrativa y financiera. Estas entidades territoriales tienen personería jurídica pública, patrimonio propio y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.

3.3 DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA

Es aquella por la cual las entidades menores reciben atribuciones para financiar su proceso fundamentalmente por medio de la recaudación de determinados impuestos en el ámbito de su territorio, por el establecimiento por Ley, de participación o recargos sobre los impuestos centrales, etc., así como facultades para aprobar su propio presupuesto, e incluso de crear determinados impuestos.

3.4 DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Puede definirse como la transferencia de recursos, así como de la capacidad de decisión sobre su uso, del gobierno nacional hacia los niveles o ámbitos subnacionales de gobierno^{viii} (Bahl y Linn, 1992). Implica además la búsqueda de eficiencia, eficacia y equidad en la provisión de bienes y servicios públicos, en la aplicación de políticas públicas y la búsqueda de una mejor localización por niveles de gobierno, de los impuestos, los gastos, las funciones, las transferencias intergubernamentales y donaciones, así como las reglamentaciones^{ix}.

3.5 PRINCIPIOS

Como parte de este marco conceptual, se establecieron también los principios que daban sustento a la misma Política, ellos son:

3.5.1 De equidad y solidaridad

La participación de los municipios, regiones e individuos, en la distribución de los recursos del Estado para la dotación de bienes y la prestación de servicios públicos será orientada hacia el logro de la equidad y la solidaridad.

3.5.2 De subsidiariedad

Todo servicio actividad del sector público que se puede gestionar desde un nivel subnacional del sector público, sin que aumente el costo significativamente, no debe gestionarse sino excepcionalmente desde un nivel superior.

3.5.3 De contexto

Supone la transferencia a un área territorial de aquellas competencias o funciones que se refieren a problemáticas que se generan en su ámbito, o que dan lugar a actuaciones de interés exclusivo o preferente de su población.

3.5.4 De gradualidad

La descentralización de competencias y funciones se implementará en tiempos diferenciados de acuerdo al desarrollo de las distintas capacidades administrativas, financieras y de gestión que poseen las entidades territoriales.

3.5.5 De concertación

Refiere a que la transferencia o modificación en las atribuciones compartidas entre la administración central y los gobiernos subnacionales, deberá existir una concertación, en el marco de la Ley la que se expresará en un acuerdo o convenio formal entre la Administración Central y la respectiva Región o Municipalidad. *En ningún caso procede la transferencia de competencias por decisión unilateral.*

3.5.6 De transparencia

Es el conjunto de normas y criterios que garantizan que la población tenga acceso a la información de la administración pública en todos los niveles de gobierno y que promueve una *cultura de rendición de cuentas y de transparencia administrativa*.

3.5.7 De democracia participativa

Los ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en asuntos públicos y en la gestión estatal. Por medio de la ley se garantizará, nacional y localmente, la participación efectiva de los ciudadanos.

3.5.8 De participación ciudadana

Es 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.

3.5.9 De racionalidad económica y prudencia financiera

Refiere a que los servicios públicos municipales, departamentales/regionales y nacionales así como las acciones de promoción económica desde el Estado deben regirse por las limitaciones fiscales y a la capacidad de endeudamiento correspondiente de cada nivel de la administración pública^x.

De manera general y cualquiera sea el concepto de descentralización que se adopte, hay una aceptación sobre el hecho de que la descentralización esta íntimamente asociada a los conceptos de democracia, desarrollo y participación ciudadana.

El documento *La Descentralización que Queremos*, elaborado por la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local y la Asociación de Municipios de Nicaragua, a raíz del proceso de consulta de la Política Nacional de Descentralización, enfatiza en esa vinculación, al señalar que la misma debe estar claramente articulada con una estrategia nacional de desarrollo, ser coherente con otras políticas y programas del gobierno central, responder a las demandas de los Gobiernos Municipales y Regionales y de la población, respetando la autonomía municipal y regional, establecer la transparencia y participación en el uso de los recursos transferidos, que reconozca las particularidades de cada territorio, en especial de la Costa Caribe, que no reduzca el enfoque de desarrollo local al factor económico, sino que más bien rescate la importancia de la integralidad del desarrollo que coloca en el centro de sus propósitos el bienestar de las comunidades y no exclusivamente la apertura al mercado global, construyendo un desarrollo con equidad que termine con los modelos excluyentes, que por razones políticas, de género y étnicas, se han reproducido en nuestro país y han generado la desigualdad y la injusticia, que incorpore la democracia como dimensión insustituible del desarrollo, en el que las libertades democráticas son determinantes para la construcción de nuevos consensos sobre los que se construya las nuevas visiones del desarrollo local y nacional.



Se demandaba una descentralización en la cual los centros de toma de decisión se acerquen a la ciudadanía y promuevan su participación activa en la fiscalización y control, dando un poder efectivo a la ciudadanía y abriendo las puertas para una transformación de las formas de participación política en el ámbito local, promoviendo procesos educativos sobre derechos y deberes ciudadanos dirigidos a las autoridades locales y ciudadanía en general, en fin, una descentralización que promueve la participación ciudadana horizontal, autónoma, inclusiva, activa, con perspectiva de género y generacional^{xi}.

De acuerdo a los puntos mencionados arriba, el modelo de descentralización aplicado en Nicaragua hasta el momento ha sido una combinación entre descentralización político-administrativa, descentralización fiscal y desconcentración administrativa.

4/MARCO LEGAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN NICARAGUA

En Nicaragua existen una serie de leyes y normativas que fortalecen el marco jurídico local y crean condiciones favorables al proceso de descentralización. Sin embargo, estas leyes y normativas coexisten con otras que suponen obstáculos importantes a la descentralización. El marco legal tiene una serie de inconsistencias, superposiciones y duplicaciones de competencias entre diferentes entidades, que requieren de un trabajo continuo y profundo, a nivel de cada uno de los sectores, con el fin de esclarecer y delimitar las responsabilidades institucionales, tanto a nivel nacional, como regional, departamental, municipal y comunal.

Entre las principales se pueden citar:

- Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica (Ley 28-1987)
- Ley de Municipios, Reforma Ley 261 y reforma en 1990 (Ley 40/261-1988/1997)
- Decreto Plan de Arbitrios de Managua (Decreto 10-1991)
- Decreto Plan de Arbitrios Municipal (Decreto 455-1989 y su reforma en 1990)
- Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Ley 217-1996)
- Ley de Organización, competencia, y Procedimientos del Poder Ejecutivo y reformas (Ley 290-1998/2007/2008)
- Ley General de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (Ley 297-1998)

- 
- Ley de Justicia Tributaria y Comercial y reforma (Ley 257-1997/1999)
 - Ley Orgánica del INIFOM (Ley 347-2000)
 - Ley Electoral (Ley 331-2000)
 - Ley de Régimen Presupuestario Municipal 2001 y su reforma (Ley 373-2001/2002)
 - Ley Especial sobre Exploración y Explotación de Minas y sus reformas (Ley 387-2001)
 - Ley de Participación Educativa (Ley 413-2002)
 - Ley de Exploración y Explotación de Recursos Geotérmicos (Ley 443-2002)
 - Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios (Ley 466-2003)
 - Ley de Solvencia Municipal (Ley 452-2003)
 - Ley de Participación Ciudadana (Ley 475-2003)
 - Ley de Equidad fiscal (Ley 453-2003)
 - Ley para el Régimen de Circulación Vehicular e Infracciones de Tránsito (Ley 431-2003)
 - Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal (Ley 462-2003)
 - Ley de Carrera Administrativa Municipal (Ley 502-2004)
 - Ley General de Catastro Nacional (Ley 509-2004)
 - Ley de Pesca (Ley 489-2004)
 - Ley de Incentivos para la Industria Turística de la República de Nicaragua (Ley 306-2006)
 - Ley General de Educación (Ley 582-2006)
 - Ley de Costas (junio 2009)
 - Políticas sectoriales (educación, salud, medio ambiente, etc.) tanto a nivel nacional como para la Costa Caribe

5/QUÉ MONITOREAR?

Para construir un sistema de seguimiento y evaluación de la descentralización en Nicaragua hay que partir de los instrumentos oficiales existentes, tales como la Política Nacional de Descentralización orientada al Desarrollo Local del gobierno de Enrique Bolaños y otros documentos oficiales elaborados a lo largo de los últimos 20 años. Particularmente en lo sectorial lo que más ha avanzado es la desconcentración de los ministerios. Se sabe que se han experimentado diversas modalidades en la operación de los servicios públicos, pero muy poco se puede evaluar como descentralización en el sentido estricto del concepto.

Monitorear la descentralización en este caso es darle seguimiento integral a los procesos políticos más importantes. En este sentido lo primordial es darle seguimiento a los indicadores que se identifican en la parte institucional de la descentralización, por ejemplo que haya elecciones municipales/regionales e instalación de los respectivos gobiernos según manda la ley, que se mantengan las transferencias, que los gobiernos municipales y regionales sigan haciendo planes, los apliquen y los evalúen, que se mantenga la autonomía técnica y administrativa de los gobiernos locales, que estos sigan siendo considerados un nivel de gobierno donde se puede administrar impuestos, tasas, contribuciones especiales, gastos corrientes y de capital, transferencias y otras funciones de la administración pública; que sigan siendo los que coordinan las diferentes acciones públicas en el municipio o región; si se siguen promoviendo y utilizando los espacios de participación ciudadana en el municipio/región para la planificación y la evaluación de prioridades locales, si se cumple el Estatuto de Autonomía de la Costa Caribe, etc., etc. Es decir, dar seguimiento a lo que según el marco jurídico y político se ha establecido y deber ser cumplido.



En la matriz de seguimiento se han definido los objetivos, las variables y algunos indicadores relevantes. Cabe hacer la salvedad que ciertos indicadores son de desconcentración y otros son de descentralización, sin embargo en la matriz no se hace la distinción, se le llama de manera general de descentralización, dado que en Nicaragua podemos considerar como paso previo a la descentralización los procesos de desconcentración, privatización y municipalización.

Teniendo en cuenta que es muy difícil medir todo, hay que monitorear principalmente: funciones, recursos y poder. Así, en:

■ **Desconcentración administrativa:**

Medir lo que afecta directamente a los gobiernos locales, es decir, en qué medida la desconcentración se relaciona, afecta, contribuye, etc. a la capacidad de decisión y de administración de competencias de los gobiernos locales.

■ **Descentralización administrativa:**

Monitorear lo que tiene incidencia en la autonomía administrativa y las competencias administrativas municipales y regionales.

■ **Descentralización fiscal:**

Medir lo que afecta directamente la sostenibilidad fiscal: ingresos, gastos y calidad de éstos de los gobiernos locales.

■ **Descentralización política:**

Monitorear lo que tiene incidencia en la autonomía y el proceso institucional del gobierno municipal y regional.

5.1 SECTORES A MONITOREAR

Hay cinco sectores en los cuales han habido diferentes experiencias de descentralización, desconcentración y/o municipalización. Ellos son: educación, salud, agua y saneamiento, medio ambiente y transporte e infraestructura. El instrumento que se presenta para el monitoreo y seguimiento de la descentralización en Nicaragua, se enfoca en principio en estos cinco sectores. Si el proceso avanzara y otros sectores evidenciara estar desarrollando procesos similares, se procederá posteriormente a la elaboración de nuevos indicadores para su seguimiento y monitoreo.

5.1.1 Educación

El proceso de descentralización en el Ministerio de Educación inició en 1993, a través de la implementación de las modalidades de Autonomía Escolar y Administración Delegada a los Gobiernos Municipales, llamada también Municipalización Educativa. Esta última fue abandonada en 1994 y retomada en el año 2004 bajo un nuevo enfoque de delegación de la administración de la educación a nivel municipal para la vinculación de las estrategias educativas al desarrollo local.

La Autonomía Escolar o Régimen de Participación Educativa, consistió en la transferencia de responsabilidades administrativas a los Consejos Directivos Escolares (CDE) mayoritariamente integrados por a las madres y los padres de familia de los centros que voluntariamente adoptaron el modelo autónomo de gestión. La Ley de participación Educativa (Ley 412 aprobada en 1998 y revisada en 2002) fue el soporte legal que institucionalizó la autonomía escolar como política nacional.



La Municipalización Educativa fue el proceso de delegación de atribuciones a los gobiernos municipales para compartir responsabilidades en la administración y gestión de los servicios educativos a nivel local. Se impulsó al inicio como experiencia piloto en tres municipios. Con la aprobación de la Ley de Participación Educativa, en el año 2002, el proceso adquirió institucionalidad al ser reglamentado. Se pretendía que el Ministerio de Educación se constituyera en un ente rector, normador y asesor pedagógico, en especial para los procesos curriculares^{xii}.

En el año 2004 el modelo de delegación de atribuciones implementado por el MECD logra incorporar a las delegaciones municipales la estructura de las municipalidades, denominándolas secretarías técnicas de educación municipal; trasladándole recursos financieros para sus gastos operativos, los cuales eran ingresados al presupuesto municipal.

La experiencia llegó a ser implementada en 40 municipios y las primeras tensiones del modelo se generaron por la falta de definición de roles y funciones entre las delegaciones departamentales de educación y las secretarías técnicas de educación municipal, lo que creó un marco de relaciones difuso entre estas instancias. Otra limitante en el proceso y modelo de autonomía escolar fue la débil gestión escolar implementada que les permitiera ejecutar planes y lograr mayor transparencia en la gestión de los centros educativos. Por otro lado, significó una carga adicional para los padres de familia, quienes debían pagar mensualmente una cuota voluntaria, como complemento a las transferencias de recursos que el Ministerio hacía a los Centros Educativos^{xiii}.

En el año 2007, el Ministerio de Educación suspende el modelo de Autonomía Escolar, “ya que se propone rescatar la escuela pública y la verdadera participación educativa y que se descentralice la toma de decisiones sobre el Currículo, para que en correspondencia con las necesidades locales, la Educación sea un vehículo para el desarrollo de las personas y de las comunidades”^{xiv}

En este momento conviven diferentes expresiones a nivel local en el sector educativo: por un lado, las establecidas en la Ley de Participación Educativa, tales como los Consejos Educativos Municipales y Consejos Directivos Escolares, y por otro, los denominados Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano, Federación de Estudiantes de Secundaria (FES), Movimiento de Alumnos Monitores, sin que los maestros y maestras, los estudiantes y padres de familia tengan total claridad sobre los propósitos y responsabilidades en relación a todas estas instancias.

5.1.2 Salud

El proceso de descentralización del servicio de salud se inicia a partir de 1992, transformándose la antigua regionalización, hacia un sistema local de salud, con la creación de los Sistemas Locales de Atención Integral en Salud (SILAIS), que en la mayoría de los casos están organizados en correspondencia con la división político administrativa del país. Ello constituye una lógica de descentralización del Servicio de Salud hacia estructuras intermedias, en todos los niveles; sin embargo una limitante ha sido no establecer roles concretos y claros para cada uno de los niveles existentes; departamental y municipal.

Desde entonces, el MINSA se ha convertido en el rector, controlador, normador y regulador de los servicios de Salud, con una amplia participación del sector privado. De igual manera se ha dado un proceso de desconcentración hacia los funcionarios que el MINSA delega a nivel local.

A largo plazo, el MINSA contempla el desarrollo de competencias y las transferencias de recursos a los gobiernos municipales, más específicamente a las redes de servicios de salud, junto al fortalecimiento de la capacidad técnica del personal de salud en cargos gerenciales^{xv}. En relación al tema de la descentralización hospitalaria, se apoyarán análisis especiales sobre los riesgos de la autonomía hospitalaria.



Otro elemento importante del proceso ha sido la municipalización, a través de la cual se pretende fortalecer la capacidad de gestión a nivel local y que las municipalidades comiencen a regir y rectorar la prestación de servicios públicos a nivel local.

No obstante los enunciados, en la práctica no ha habido una descentralización efectiva hacia los municipios, pues la hegemonía y control de las decisiones y recursos se concentra en el MINSA, sin poder de decisión en los municipios, ya que aún se mantiene la dependencia del nivel central en términos económicos, materiales y administrativos. El proceso no ha significado tampoco una mejoría en los niveles de eficiencia en la prestación del servicio.

5.1.3 Agua y saneamiento

El sector agua y saneamiento dispone de instituciones y leyes que permiten establecer funciones separadas en la operación, regulación y planificación, sin embargo, no hay suficiente claridad en cuanto a la propiedad de los activos. Asimismo, diferentes entidades disputan las funciones de defensa del consumidor, el control sanitario del agua y la supervisión del cumplimiento de la normativa ambiental.

En 1998 se verificó una reforma importante que separó las funciones de formulación de políticas (CONAPAS), de regulación (INAA) y de operación (ENACAL y otros). Muy poco progreso se ha logrado desde entonces en el campo de la descentralización, por el contrario a partir de 2007 hubo una re-centralización con la transferencia de los servicios de dos municipalidades a ENACAL.

En 1990, la oficina regional del Departamento de Abastecimiento de Agua Rural ENACAL-GAR en Matagalpa, Nicaragua, adoptó una estrategia de descentralización involucrando paso a paso a los gobiernos municipales en la asistencia técnica (alrededor de 1.000) a los comités comunitarios de agua regio-

nales. Como un resultado, 13 de las 15 municipalidades de la región tenían un promotor municipal de agua atendiendo sus comunidades rurales^{xvi}. Sin embargo, a mediados del 2007 ENACAL revirtió el proceso de desconcentración de las empresas de Matagalpa y Jinotega.

Para el año 2006, más del 80% de los sistemas de agua y saneamiento del país eran administrados por ENACAL bajo un modelo centralizado. Asimismo se carece de personería jurídica de los Comités de Agua potable y Saneamiento en el sector rural. Los sistemas de información son deficientes, desarrollados parcialmente y sin un enfoque integral, con datos muchas veces pocos confiables.

Según la Ley de Municipios, las municipalidades son las responsables por la prestación de los servicios de agua y saneamiento. Sin embargo, ni la Ley General de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado, ni la Ley del ENACAL menciona las municipalidades. Existe entonces una ambigüedad en el marco legal sobre la administración y propiedad de los sistemas de agua potable y alcantarillado entre las municipalidades y ENACAL^{xvii}.

Una evaluación del proceso de descentralización realizada por diferentes organismos, arrojó como principal conclusión que la descentralización condujo a un mejor funcionamiento de las actividades de mantenimiento y a una mayor satisfacción del usuario. Sin embargo, la capacidad máxima está lejos de ser alcanzada debido a la falta de apoyo institucional y financiero. Al mediados de 2007 ENACAL revirtió el proceso de desconcentración de las empresas de Matagalpa y Jinotega.

5.1.4 Transporte e infraestructura

La descentralización del servicio de transporte público que hasta 1990 estaba centralizado en manos del Gobierno Central, tiene su fundamento jurídico en el Artículo 7. Inciso 12, de la Ley de Municipios que dice: “El Gobierno Mu-

nicipal tendrá, entre otras, las competencias siguientes: desarrollar el transporte y las vías de comunicación; además podrá: impulsar, regular y controlar el servicio de transporte colectivo intramunicipal, urbano, rural así como administrar las terminales de transporte terrestre interurbano, en coordinación con el ente nacional correspondiente”.

En 1999 el Ministerio de Transporte e Infraestructura, entregó oficialmente a 12 municipalidades, la competencia relativa al transporte intramunicipal entendiéndose este, como el transporte de pasajeros urbanos y rurales, que se realiza a lo interno del municipio, el transporte con fines turísticos, la carga en general y la administración de las terminales terrestres, proponiéndose con ellos los siguientes objetivos^{xviii}:

- “Incrementar los ingresos de las Alcaldías
- Mejorar la calidad del Servicio de Transporte
- Fortalecer la Administración del Gobierno Local
- Responder con mayor eficiencia a las necesidades del transporte en los Municipios”

En este sector se observa con claridad la transferencia de poder de decisión al nivel municipal, así como la respectiva dotación de recursos para ejercerla. El MTI sigue ejerciendo sus funciones de normación y control^{xix}.

5.1.5 Medio ambiente

Aunque el sector de medio ambiente es uno de lo más adelantados en materia de descentralización, todavía carece de instrumentos y autonomía para que se concrete la gestión ambiental en los gobiernos municipales y regionales. Aún predomina la desconcentración administrativa de competencias y el presupuesto proviene del Ministerio al que están vinculados jerárquicamente.

Es decir, que se descentraliza la administración pero no el gobierno, se mantiene intacta la estructura de competencias y poderes del Estado^{xx}. Esta misma desconcentración es débil ya que no existen delegaciones del MARENA en los municipios, sino que se ubican en las cabeceras departamentales, con muy poco personal para cubrir el territorio y atender las innumerables demandas de la población.

Un avance importante es que se dispone del Marco Conceptual para la Organización de una Gestión Ambiental Descentralizada, Participativa, Responsable y Socialmente Equitativa que propone ejes y principios rectores para el fortalecimiento de la Gestión Ambiental en Nicaragua. Los principales principios rectores propuestos son la descentralización, la participación ciudadana, la equidad social y territorial y la responsabilidad.

En el año 2001, se crean las Unidades de Gestión Ambiental (UGA)^{xxi} en los entes del Poder Ejecutivo y la Administración Pública en general, como instancias de apoyo en la toma de decisiones y el cumplimiento de las acciones de gestión ambiental en el ámbito de su competencia. Entre las Unidades de Gestión Ambiental establecidas, figuran las Unidades Municipales de Gestión Ambiental.

Existen 16 alcaldías en el país que cuentan con su propio Sistema de Gestión Ambiental (SGA). Sin embargo, el MARENA nunca se ha pronunciado sobre el contenido y alcance de los Sistemas Gestión Ambiental Municipal. No se cuenta tampoco con un Modelo Nacional de Gestión Ambiental Municipal, sobre el cual cada municipio pueda construir su propio sistema, con el apoyo y asesoría técnica del MARENA, tomando en cuenta que la gestión ambiental municipal o regional no es responsabilidad exclusiva de las alcaldías, sino que intervienen además otros actores como el sector privado y la población en general.



En la Costa Caribe, las Regiones Autónomas han avanzado con la creación de las Secretarías de Recursos Naturales (SERENAs), que actúan como el brazo técnico de los Consejos Regionales en el área ambiental. Sin embargo el nivel de comunicación y coordinación entre estas secretarías y el MARENA es aún escaso y limitado.

5.2 AMBITOS A MONITOREAR

Se proponen cuatro ámbitos para monitorear el proceso de descentralización: político, financiero, administrativo y económico, entendiendo este último como la dimensión de desarrollo local.

5.2.1 Ambito político:

Objetivo: Transferir el poder de decisión desde las instancias del gobierno central a los gobiernos locales, mediante mecanismos de participación ciudadana, creación de capacidades y transparencia, a través del ejercicio pleno de la autonomía municipal y regional.

Variables:

Autonomía municipal/regional

Capacidades locales

Participación ciudadana

Transparencia y rendición de cuentas

5.2.2 Ambito financiero

Objetivo: Estimular el mejoramiento y fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos municipales y regionales para financiar y gestionar sus propias competencias, con eficiencia, eficacia y efectividad

Variables:

Sostenibilidad fiscal

Eficiencia, eficacia y efectividad

5.2.3 Ambito administrativo

Objetivo: Dotar a entidades territoriales que tienen plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, de autoridad, competencias, funciones y recursos que antes eran ejercidos o administrados por entidades sectoriales del nivel central

Variables:

Educación

Salud

Medio ambiente

Agua y saneamiento

Transporte



5.2.4 Desarrollo local

Objetivo: Apoyar procesos de los gobiernos y actores locales, estimulando y potenciando sus capacidades a fin de posibilitar su participación activa y responsable, en políticas y alternativas sociales, culturales, políticas, económicas, medio ambientales y de desarrollo, en una perspectiva de mediano y largo plazo.

Variables:

Ordenamiento territorial

Planificación del desarrollo

Desarrollo económico local

6/OBSERVATORIO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Tanto desde la descentralización, como desde la participación, es vital diseñar y operativizar métodos de seguimiento y evaluación, que permitan dar cuenta de los avances y retrocesos de los procesos, tanto en términos de su impacto (contribución al bienestar de la población), como en términos de su eficacia para garantizar la pertinencia de las políticas públicas y la transparencia de la gestión pública. Por ello resulta ineludible vincular la existencia de un Observatorio de la Descentralización con el esfuerzo que realiza la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local con el Observatorio de la Participación Ciudadana.

La complementariedad entre ambos instrumentos permitirá generar mayores conocimientos sobre las dinámicas que se están verificando actualmente en diferentes niveles e instituciones, con el objetivo de analizar el impacto de las políticas públicas y los diseños institucionales, a fin de mejorar la gobernabilidad en los territorios.

Por tratarse de procesos institucionales, que involucran al gobierno y a la sociedad civil, debe establecerse un acuerdo inicial básico, cooperación e interlocución permanente. En algunos temas solo la cooperación y las alianzas garantizan la gestión de información cuantitativa o cualitativa a la que tienen acceso especial algunos actores.



En el diseño del Observatorio deberán definirse al menos: el marco conceptual que identifica lo que propone observar, los actores que podrían estar interesados en el proceso, la matriz de indicadores y variables a ser aplicada, los generadores de la información, su divulgación y uso.

Es imprescindible establecer quiénes son las personas e instituciones que están interesados en dar seguimiento al proceso de descentralización, quiénes serán los usuarios de la información que genere el Observatorio, cómo se divulgará la información generada y cómo se garantizará la participación de los principales actores locales en el proceso

Por un lado, la descentralización debe crear la plataforma institucional para el ejercicio de la autonomía y la participación ciudadana que cada proceso le confiere a los territorios diferentes del centro político-administrativo y político, pero a su vez, es claro que sólo con procesos ampliamente participativos en el diseño y control social de las políticas y la gestión pública, se puede garantizar que la descentralización redunde en mejor calidad de las políticas públicas y, por tanto, en elevación de los niveles de bienestar^{xxii}.

A fin de validar los instrumentos elaborados, es conveniente realizar un pilotaje que permita ajustar la Matriz de Variables e Indicadores. En este sentido, se podrían seleccionar dos o tres municipios, en los cuales se verifiquen al menos los siguientes criterios:

- Presencia de organizaciones con expresa voluntad para involucrarse en el proceso del monitoreo de la descentralización.
- Apertura de las autoridades locales para permitir y colaborar con el levantamiento de la información y facilitar dicho levantamiento en las instituciones gubernamentales
- Verificación de procesos de desconcentración o descentralización en los sectores identificados

■ Experiencia en los municipios seleccionados en la aplicación de los instrumentos para el Observatorio de Participación Ciudadana

El instrumento sugerido es el que trabaja indicadores primarios de dos tipos: a) los que surgen de la información mediante consulta directa a los actores involucrados en el proceso y b) los que surgen de la percepción de dichos actores. Complementariamente se utilizarán indicadores secundarios: c) los que surgen del análisis de la documentación existente (marco legal y normativo) y b) aquéllos producto del análisis de la información estadística existente, particularmente la oficial.

Para recopilar la información, podrán utilizarse diferentes técnicas, de acuerdo al tipo de indicador y a las personas que suministran dicha información, de acuerdo al siguiente esquema:

TIPO DE INDICADOR	TÉCNICAS DE RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN	INFORMANTES
Indicador primario de recolección de información en las instancias correspondientes. (IPRI)	Entrevistas estructuradas y semi-estructuradas Cuestionarios cerrados	Funcionarios estatales Autoridades y técnicos municipales/regionales ONG's Líderes/as comarcales MIPYMES
Indicador primario de percepción, ya sea de autoridades/técnicos bcales o población. (IPP)	Entrevistas estructuradas y semi-estructuradas Encuestas Cuestionarios abiertos y cerrados	Autoridades y técnicos municipales/regionales ONG's Pobladores
Indicador secundario de análisis de documentación. (ISAD)	Registros	Instituciones públicas (nivel nacional, municipal, regional) Documentación accesible en la Web
Indicador secundario de estadísticas oficiales, (ISEO)	Registros	Instituciones públicas (nivel nacional, municipal, regional) Documentación accesible en la Web

El instrumento deberá ser validado a nivel nacional, regional y municipal y será la base para la formulación de informes periódicos anuales sobre el estado de la descentralización en Nicaragua, en el marco de un Observatorio de la Descentralización en Nicaragua.



MATRIZ DE ÁMBITOS, VARIABLES E INDICADORES PARA DAR SEGUIMIENTO Y EVALUAR LA DESCENTRALIZACIÓN EN NICARAGUA

Objetivo de la Descentralización

La descentralización tiene como objetivo aumentar el poder, la autonomía de la decisión y el control de los recursos, las responsabilidades y las competencias de los gobiernos sub nacionales, en detrimento del poder de los órganos del gobierno central para promover el crecimiento económico y el desarrollo social de las localidades, aumentar la participación ciudadana y democratizar los procesos políticos y sociales

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

Puede definirse como el respeto del gobierno central al ejercicio de la autonomía municipal y regional, a través del fortalecimiento de su capacidad de gobernar, de procesos electorales propios y el ejercicio pleno de dicha autonomía, incluyendo mecanismos de participación ciudadana, transparencia y corresponsabilidad en la gestión municipal/regional.

ÁMBITO / DIMENSIÓN

Descentralización Política.

OBJETIVO

Transferir el poder de decisión desde las instancias del gobierno central a los gobiernos locales, mediante mecanismos de participación ciudadana, la creación de capacidades políticas y administrativas eficientes y transparentes, a través del ejercicio pleno de la autonomía municipal.

Variables	Indicador	Definición / Concepto del Indicador	Tipo de indicador ¹	Frecuencia de recopilación de información
Autonomía Municipal	Grado de legitimidad de las autoridades locales	Percepción de los distintos actores sobre la justicia y transparencia de los procesos de elección, designación y remplazo de las autoridades municipales/regionales Pluralidad de opciones políticas	IPP	Cada cuatro años
	Grado de representatividad de las autoridades locales	Percepción de los distintos actores sobre la aceptación en el ejercicio de las funciones de las autoridades municipales/regionales	IPP	Anual
	Grado de autonomía en la gestión municipal	Percepción de los distintos actores sobre la autonomía de las autoridades locales con respecto a posibles lineamientos emanados del gobierno central	IPP	Anual
		Percepción de los distintos actores sobre la autonomía de las autoridades locales con respecto a la toma de decisiones de estructuras partidarias en la gestión municipal	IPP	Anual
		Percepción de la población, autoridades y técnicos municipales/regionales sobre la voluntad del Gobierno Central de impulsar efectivamente un proceso de descentralización	IPP	Anual
		Percepción sobre la voluntad expresa de las autoridades municipales/regionales para asumir nuevas responsabilidades	IPP	Anual
		Existencia de un marco legal que regule las competencias, funciones y autonomía de los gobiernos sub-nacionales	ISAD	Cada dos años
		Cantidad de competencias propias y compartidas que son ejercidas efectivamente por los gobiernos sub-nacionales	IPRI	Anual
Cooperación internacional	Grado de aplicabilidad de los instrumentos jurídicos relacionados con las competencias municipales	Coherencia entre normas, leyes y decretos que contribuye al cumplimiento de las competencias en las municipalidades para su efectiva implementación	IPAD	Cada dos años
	Marco legal de la descentralización	Se refiere a la existencia de un marco legal y normativo suficiente para implementar procesos de descentralización	ISAD	Cada dos años
	Autonomía financiera	Se refiere al grado de autonomía que tienen los gobiernos sub-nacionales para establecer lazos de cooperación y recibir donaciones para proyectos (cooperación descentralizada, bilateral, préstamos, multilateral)	ISAD IPRI	Anual

Variables	Indicador	Definición / Concepto del Indicador	Tipo de indicador ¹	Frecuencia de recopilación de información
Capacidades locales	Grado de capacidad de los gobiernos locales para asumir nuevas competencias	Se refiere a la percepción por parte de la población, autoridades y técnicos municipales/regionales sobre la capacidad para asumir nuevas competencias	IPP	Anual
	Nivel de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa Municipal	Se refiere a la existencia y gestión del sistema técnico de administración de personal que integre procedimientos y requisitos que regulen el ingreso, cargos, salarios, funciones, deberes y derechos de los empleados y funcionarios públicos municipales que están clasificados como de carrera, de conformidad con el artículo 34 numeral 18 de la Ley de Municipios.	IPRI	Anual
	Implementación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa Municipal	Recursos en el presupuesto municipal destinados a la Carrera Administrativa Municipal	IPRI	Anual
	Grado de profesionalización de los funcionarios municipales	Funcionarios que han participado en los últimos dos años en algún programa de capacitación y/o iniciativa de formación promovida desde el Sistema Nacional de Capacitación Municipal en cualquiera de sus modalidades (nivelación, actualización, formación)	IPRI	Cada dos años
	% del personal que cuenta con las capacidades básicas para el desempeño de sus funciones	El personal que labora dentro de las instancias o entidades del gobierno local cumple mínimamente con el perfil y la experiencia de puesto de trabajo	IPRI	Anual
	Número de alcaldías que cumplen con el Plan Anual de Capacitación Municipal	Se refiere al cumplimiento de la Ley de Carrera Administrativa Municipal en lo concerniente a la elaboración del Plan Anual de Capacitación de sus funcionarios de acuerdo a sus prioridades	IPRI	Anual
	Rotación de personal en la administración municipal	Se refiere a la fluctuación laboral que evidencia los movimientos de entrada y salida definitivas de trabajadores de las alcaldías, especialmente en cargos clasificados como de carrera, durante un periodo de tiempo	IPRI	Anual
Participación ciudadana	Número de oficinas de servicios públicos ampliados	Se refiere al nivel de completamiento de la Alcaldía en relación a oficinas de atención al público en áreas como educación, salud, participación ciudadana, acceso a la información, entre otros.	IPRI	Anual
	% de las Instancias de Gobierno Municipal que cuentan con estructuras modernas para la gestión municipal	Los gobiernos municipales cuentan con normas, manuales de procedimientos y sistemas de información automatizados para la gestión municipal	IPRI	Anual
	# espacios de participación formal que existen en el ámbito municipal	Espacios de participación establecidos y funcionando que existen en el municipio integrados por diferentes actores, sectores, organismos y entidades locales, de conformidad con la Ley de Municipios y la Ley de participación ciudadana (CDM, Mesas de Concertación, etc.)	IPRI	Anual
	# y tipos de expresiones organizativas de participación ciudadana en el ámbito local	Cantidad y tipo de formas organizativas que están conformadas por las personas naturales y jurídicas desde la sociedad civil mediante las cuales se ejerce el derecho a la participación ciudadana	IPRI	Anual
		Grado de participación de la población en proyectos de infraestructura a nivel local	IPRI	Anual





Variables	Indicador	Definición / Concepto del Indicador	Tipo de indicador ¹	Frecuencia de recopilación de información
Participación ciudadana	% mujeres que están integradas y que participan en los diferentes espacios o formas organizativas de participación ciudadana a nivel local	Porcentaje de mujeres que están integradas a diversas formas de organizaciones de la sociedad civil (según el art. 4 numeral 8 de la Ley de Participación Ciudadana en el nivel local)	IPRI	Anual
	% mujeres que ocupan cargos importantes en los diferentes espacios o estructuras del gobierno local	Número de mujeres que ocupan cargos importantes y que asumen un rol preponderante dentro de los espacios o estructuras del gobierno local.	IPRI	Anual
Transparencia y rendición de cuentas	Grado de apertura del Gobierno Municipal a las auditorías sociales	Grado de disponibilidad de las autoridades municipales para la implementación de procesos emprendidos por los ciudadanos que tienen como fin contabilizar y analizar la acción de la unidad territorial (apertura al acceso y al intercambio de información, a la coordinación, a la recepción de propuestas y la implementación de medidas)	IPP IPRI	Anual

¹ IPRI (indicador primario de recolección de información en las instancias correspondientes). IPP (indicador primario de percepción, ya sea de autoridades/técnicos locales o población)
ISAD (indicador secundario de análisis de documentación). ISEO (indicador secundario de estadísticas oficiales)

DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA

Puede definirse como la búsqueda de eficiencia, eficacia y efectividad en la provisión de bienes y servicios públicos y en la aplicación de políticas públicas. Implica la búsqueda de una mejor localización por niveles de gobierno, de los impuestos, los gastos, las funciones, las transferencias intergubernamentales y donaciones, así como las reglamentaciones.

AMBITO / DIMENSIÓN

Descentralización Financiera.

OBJETIVO

Estimular el mejoramiento y fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos municipales para financiar y gestionar sus propias competencias, con eficiencia, eficacia y efectividad.

Variables	Indicador	Definición / Concepto del Indicador	Tipo de indicador ²	Frecuencia de recopilación de información
Autonomía	Ejercicio de la autonomía municipal	Se refiere a la existencia de leyes, decretos y normativas que posibilitan (o limitan) desde el punto de vista financiero la autonomía municipal	ISAD	Anual
	Endeudamiento municipal/regional	Se refiere a la autonomía que tienen las instancias de gobierno local para contraer deudas y el ejercicio de dicha autonomía	ISAD	Cada dos años
Sostenibilidad Fiscal	Transferencia municipales	Se refiere al cumplimiento efectivo de la normativa establecida en la Ley de Transferencia Presupuestarias Municipales, en cuanto al % incremental a transferir y la aplicación de los cuatro criterios	ISEO	Anual
	% total del gasto de los gobiernos municipales sobre el total del gasto público nacional	Se refiere al peso que tienen los presupuestos de gastos a nivel local vs. el presupuesto de gastos del gobierno central	ISAD	Anual
	% de los ingresos tributarios sobre los ingresos totales municipales	Se refiere al % de presión tributaria que ejercen los municipios que le permite mayor o menor independencia con respecto de los ingresos provenientes del Tesoro	IPRI	Anual
	% de ahorro corriente	Se refiere al grado de autonomía financiera de los municipios. Se obtiene restando el gasto corriente del ingreso corriente	IPRI	Anual
	% de disminución de la brecha de recaudación municipal	Se refiere a la brecha de recaudación real con respecto a la recaudación potencial	IPRI	Anual
	% de municipios que cumplen con la normativa establecidas en el sistema de transferencias municipales	Se refiere al cumplimiento de lo establecido en la Ley según categorías de municipios, para el uso de transferencias en gastos corrientes y de capital	ISEO	Anual
		Se refiere al número y tipo de criterios cumplidos para determinar el grado de cumplimiento alcanzado (informes de la ejecución física— financiera)	ISEO	Anual
Esfuerzo fiscal	% del gasto de capital municipal en el gasto total	Se refiere al peso que tiene la inversión municipal en el presupuesto total de gastos	IPRI ISEO	Anual
		Se refiere al % de incremento de la recaudación real	IPRI	Anual
	Esfuerzo fiscal	Se refiere al % de recaudación efectiva en relación con el potencial tributario del municipio	IPRI	Anual

Variables	Indicador	Definición / Concepto del Indicador	Tipo de indicador ²	Frecuencia de recopilación de información
Sostenibilidad Fiscal	Incentivos fiscales	Se refiere a la potestad que tienen los gobiernos sub-nacionales para establecer incentivos fiscales	ISAD	Cada dos años
Eficiencia, eficacia y efectividad ³	Estructura del gasto municipal comparada con la estructura del gasto nacional	Se refiere a la coherencia entre la estructura del gasto municipal y central en función de identificar las prioridades para el desarrollo local y para el gasto corriente	ISEO ISAD	Anual
	Grado de vinculación entre PIA y PIMM desde el punto de vista financiero	Se refiere a la coherencia entre el Plan de Inversión Anual y el Plan Inversión Municipal Multi anual en el plan o financiero	IPRI ISEO	Anual

2 IPRI (indicador primario de recolección de información en las instancias correspondientes) IPP (indicador primario de percepción, ya sea de autoridades/técnicos locales o población)
ISAD (indicador secundario de análisis de documentación) ISEO (indicador secundario de estadísticas oficiales)

3 Se entiende por eficiencia el criterio económico que revela la capacidad administrativa de producir el máximo de resultados con el mínimo de recursos, energía y tiempo, por eficacia el criterio institucional que revela la capacidad administrativa para alcanzar las metas o resultados propuestos y por efectividad el criterio político que refleja la capacidad administrativa de satisfacer las demandas planteadas por la comunidad, reflejando la capacidad de respuesta a las exigencias de la sociedad





DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Puede definirse como el otorgamiento y/o traslado de funciones y competencias del nivel central del Poder Ejecutivo a los gobiernos regionales y municipales, en forma general, concertada, gradual, permanente, progresiva y obligatoria.

AMBITO / DIMENSIÓN

Descentralización Administrativa

OBJETIVO

Dotar a entidades territoriales que tienen plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, de autoridad, competencias, funciones y recursos que antes eran ejercidos o administrados por entidades sectoriales del nivel central

Variables	Indicador	Definición / Concepto del Indicador	Tipo de indicador ⁴	Frecuencia de recopilación de información
Educación	Coherencia entre los instrumentos jurídicos del sector educación y la descentralización	Se refiere a la coherencia entre las normas, leyes, decretos y políticas del sector educativo que contribuyen al fortalecimiento de la descentralización educativa	ISAD	Cada dos años
	% transferencias hacia el sector educativo	Se refiere al % de transferencias presupuestarias que priorizan la educación pre-escolar y primaria	IPRI ISEO	Anual
	% del gasto en salud a nivel local en relación al gasto total del sector	Se refiere a la relación entre la inversión que realiza el sector en el nivel municipal vs. el presupuesto global del sector	IPRI ISEO	Anual
	% del personal administrativo de las delegaciones municipales que participa en programas de formación	Se refiere a la participación del personal administrativo en procesos de formación continua basados en la existencia de planes de capacitación contextualizados en cada municipio para el cumplimiento de sus funciones	IPRI	Anual
	% del personal docente a nivel municipal que participa en programas de formación	Se refiere a la participación del personal docente en procesos de formación continua basados en la existencia de planes de capacitación contextualizados en cada municipio	IPRI	Anual
	Número de iniciativas pilotos en la adecuación curricular contextualizadas	Se refiere a iniciativas piloto que se encuentren en ejecución en el municipio y que respondan a las necesidades del contexto socioeconómico y cultural del municipio	IPRI	Anual
	% escuelas en el municipio que ofertan una infraestructura segura y condiciones adecuadas	Se refiere a la existencia en el municipio, de iniciativas emprendidas por los actores locales y la comunidad educativa relativas al mejoramiento de la cobertura, infraestructura escolar y calidad de la educación	IPRI	Anual
	# y tipos de formas de participación comunitaria en la gestión educativa municipal	Se refiere a la existencia en el municipio, de iniciativas emprendidas por los actores locales y la comunidad educativa para participar en la gestión educativa (estudiantes, docentes, padres de familia)	IPRI	Anual
	Número de Consejos Educativos Municipales funcionando	Se refiere al ejercicio pleno de los CEM en la gestión de la educación como parte del CDM, según la ley	IPRI IPP	Anual
	Ejercicio de competencia compartida	Se refiere al gasto que realizan las alcaldías en el sector educación	IPRI	Anual
	Funcionamiento del Sistema de Educación Autónomo Regional	Se refiere al efectivo traslado de competencias, funciones y recursos a las Secretarías Regionales de Educación, de acuerdo a lo establecido en el SEAR	IPRI	Anual
		Se refiere a la creación de condiciones y capacidades en los actores regionales para asumir la gestión integral del SEAR	IPRI IPP	Anual

Variables	Indicador	Definición / Concepto del Indicador	Tipo de indicador ⁴	Frecuencia de recopilación de información
Educación	Grado de articulación en los planes y presupuestos del sector educación	Se refiere al nivel de articulación en los procesos de planificación y presupuestación municipal, entre las alcaldías y las delegaciones departamentales y municipales del MINED	IPRI	Anual
Salud	Coherencia entre el marco jurídico que regula el sector Salud y el proceso de descentralización	Se refiere a la coherencia entre normas, leyes, políticas y decretos que fortalecen el proceso de administración descentralizada de la salud en el ámbito local	ISAD	Cada dos años
	% transferencias presupuestarias hacia el sector salud	Se refiere al aumento o disminución en los % de asignaciones presupuestarias que priorizan el acceso y la mejora de la salud	IPRI ISEO	Anual
	% del gasto en salud a nivel local en relación al gasto total del sector	Se refiere a la relación entre la inversión que realiza el sector en el nivel municipal vs. el presupuesto global del sector	IPRI	Anual
	% de inversión en proyectos de reducción de la desnutrición infantil	Gradualidad en el aumento de las asignaciones de los recursos de inversión en proyectos de reducción de la desnutrición infantil hacia los municipios y sus comunidades	IPRI ISEO	Anual
	# alianzas estratégicas establecidas con actores calificados que faciliten la participación municipal en la prevención del VIH-SIDA	Se refiere al conjunto de alianzas inter institucionales y con otros actores que tengan experiencia técnica y de campo para el abordaje conjunto de las principales problemáticas en salud con énfasis en la prevención del VIH SIDA	IPRI	Anual
Medio ambiente	Ejercicio de competencia compartida	Se refiere al gasto que realizan las alcaldías en el sector salud	IPRI	Anual
	Grado de maximización de los sistemas locales de información de salud pública	Las municipalidades disponen y hacen uso de mecanismos de información articulados que permiten monitorear el comportamiento de los procesos en salud sobre los cuales tienen competencia	IPRI	Anual
	Grado de articulación en los planes y presupuestos del sector salud	Se refiere al nivel de articulación en los procesos de planificación y presupuestación municipal, entre las alcaldías y las delegaciones departamentales y municipales del MINSA	IPRI	Anual
	Coherencia entre el marco legal del sector Medio Ambiente, Biodiversidad y Forestal y la descentralización	Se refiere a la coherencia entre normas, leyes, decretos y políticas que contribuyen al fortalecimiento de la gestión ambiental y los recursos naturales y la descentralización municipal y regional de la misma	ISAD	Cada dos años
	# de municipios con oficinas municipales permanentes del MARENA	Se refiere a la localización y existencia de representaciones y/o delegaciones del MARENA en el nivel municipal	IPRI	Anual
	Existencia de convenios de asociación entre municipalidades para la gestión ambiental	Se refiere a la existencia de figuras de asociación intermunicipal que permiten una gestión mancomunada de las problemáticas ambientales que afectan a más de un municipio	IPRI	Anual

Variables	Indicador	Definición / Concepto del Indicador	Tipo de indicador ⁴	Frecuencia de recopilación de información
Medio ambiente	Existencia de convenios de asociación entre MARENA y las municipalidades para la gestión ambiental.	Se refiere a convenios de asociación interinstitucional que permiten una gestión mancomunada de las problemáticas ambientales en el municipio	IPRI	Anual
	Número de Comisiones Ambientales Municipales funcionando.	Se refiere a las CAM formadas por representantes del gobierno municipal, del gobierno central y la sociedad civil local en apoyo de la gestión ambiental que sesionan regularmente	IPRI	Anual
	# de municipios que cuentan con al menos una figura de conservación a nivel municipal	Se refiere a la existencia de al menos una figura de conservación local promovida o coejecutada por el gobierno local y que comprende la existencia de parques ecológicos municipales y/o reservas silvestres privadas	IPRI	Anual
	% Municipios que cuentan con Planes Ambientales Municipales (PAM)	Municipios que cuentan con lineamientos específicos que definen la actuación en materia de protección, desarrollo y gestión ambiental en el municipio	IPRI ISAD	Anual
	Existencia de sistemas locales de información de sostenibilidad de la biodiversidad y el medio ambiente	Las municipalidades disponen de mecanismos de información que les permite monitorear el comportamiento de los procesos ambientales y de biodiversidad sobre los cuales tienen competencia	IPRI	Anual
	% de inversión municipal en el sector medio ambiente	Se refiere al % de inversión municipal en temas de medio ambiente con respecto a la inversión total	IPRI	Anual
Agua y Saneamiento	Cumplimiento de los Decretos 26-45-94	Se refiere al grado de cumplimiento del decreto que establece que los gobiernos municipales y regionales deben aprobar los permisos ambientales en su jurisdicción	IPRI ISAD	Anual
	Ejercicio de la autonomía en el cuidado del medio ambiente	Se refiere a la cantidad de ordenanzas municipales emitidas por los CM referidas al tema medio ambiental	IPRI ISAD	Anual
	Autoridad Nacional del Agua (ANA) funcionando	Se refiere al órgano descentralizado del Poder Ejecutivo en materia de agua, con personería jurídica propia, autonomía administrativa y financiera, facultades técnicas normativas, operativas, de control y seguimiento, para ejercer la gestión, manejo y administración en el ámbito nacional de los recursos hídricos, de conformidad con la Ley y su Reglamento	IPRI	Anual
	Coherencia entre el marco legal que fortalece la gestión del sector Agua y Saneamiento y la descentralización	Se refiere a la coherencia entre norm as, leyes, decretos y políticas que contribuyen al fortalecimiento de la gestión del servicio del sistema de agua y saneamiento y la descentralización municipal y regional del mismo	ISAD	Cada dos años
	% de inversión municipal en el sector agua	Se refiere al % de las asignaciones presupuestarias en el acceso a una fuente de agua optimizada ⁵ .	IPRI	Anual

Variables	Indicador	Definición / Concepto del Indicador	Tipo de indicador ⁴	Frecuencia de recopilación de información
Agua y Saneamiento	# de comités de agua potable y saneamiento (CAPS) por comunidad conformados y funcionando	Se refiere a los Comités de Agua en el nivel municipal con participación de las comunidades y otros actores locales que promueven el acceso al agua y mantenimiento de sistemas de agua	IPRI	Anual
	Existencia y funcionamiento de Juntas Directivas Municipales	Se refiere a las Juntas Directivas Municipales que participan activamente en la administración y fiscalización de la gestión del agua	IPRI	Anual
	% de inversión municipal en el sector medio ambiente	Se refiere al % de inversión municipal en temas de medio ambiente con respecto a la inversión total	IPRI	Anual
	Existencia de sistemas locales de información de agua y saneamiento	Las municipalidades disponen de mecanismos de información que les permite monitorear el comportamiento de los procesos de saneamiento ambiental	IPRI	Anual
Transporte	Coherencia entre el marco legal del sector Transporte y la descentralización	Se refiere a la coherencia entre normas, leyes, decretos y políticas que contribuyen al fortalecimiento del transporte y la descentralización municipal y regional de la misma	ISAD	Cada dos años
	% inversión en transporte municipal	Se refiere a la gradualidad en el aumento o disminución de la inversión en las acciones de mejora y regulación del transporte en el municipio y en las regiones	IPRI	Anual
	Consejos Municipales de Transporte Funcionando	Se refiere a la existencia y funcionamiento de Consejos Municipales de transporte, como instancia que formula políticas, planes, estrategias y propone ordenanzas municipales sobre el funcionamiento del transporte en el municipio	IPRI I	Anual
	# de concesiones y permisos aprobados desde la municipalidad que cumplen con los criterios técnicos y regulaciones de ley.	Se refiere al ejercicio pleno de los gobiernos municipales en el otorgamiento de permisos de transporte público a nivel intramunicipal, carga liviana y comercial y transporte especial sobre la base de la reglamentación establecida	IPRI	Anual
	# de municipios que tienen la concesión de administrar las terminales de autobuses intermunicipales	Se refiere a la autonomía que tienen los gobiernos municipales para gestionar las terminales de autobuses intermunicipales	IPRI IPP	Anual
	Ingresos provenientes del sector	Se refiere al monto ingresado en las arcas municipales como producto de la administración de las concesiones de terminales de autobuses y su peso porcentual en los ingresos municipales	IPRI	Anual

4

IPRI (indicador primario de recolección de información en las instancias correspondientes) IPPI (indicador primario de percepción, ya sea de autoridades/técnicos locales o población)

ISAD (indicador secundario de análisis de documentación) ISEO (indicador secundario de estadísticas oficiales)

5

Se entiende agua optimizada / segura como el acceso por persona a 15 litros diarios, o más, de agua proveniente de una fuente de agua potable ubicada a no más de 30 minutos de la vivienda.



DESARROLLO LOCAL

Puede definirse como el proceso de construcción de estrategias de desarrollo integral del municipio, planificadas y ejecutadas localmente, con el fin de aprovechar los recursos financieros, las habilidades, capacidades y fuerza de las organizaciones locales y la priorización por parte del gobierno central de alianzas y uso de recursos en acciones de desarrollo económico a nivel local

AMBITO / DIMENSIÓN

Desarrollo local

OBJETIVO

Apoyar procesos de los gobiernos y actores locales, estimulando y potenciando sus capacidades a fin de posibilitar su participación activa y responsable, en políticas y alternativas sociales, culturales, políticas, económicas, medio ambientales y de desarrollo, en una perspectiva de mediano y largo plazo

Variables	Indicador	Definición / Concepto del Indicador	Tipo de indicador ⁶	Frecuencia de recopilación de información
Ordenamiento Territorial	Existencia de diagnósticos territoriales	Las municipalidades y gobiernos regionales disponen de una caracterización y análisis territorial que contemple el entorno natural, físico, económico y social	IPRI	Anual
	Existencia de planes de ordenamiento territorial que integran los diferentes niveles (urbano, suburbano y rural)	Las municipalidades y gobiernos regionales tienen libre acceso a los planes de ordenamiento territorial elaborados por INETER	IPRI ISAD	Anual
		Se refiere a la existencia de guías de planificación, normación y control desarrollo urbano, suburbano y rural	IPRI	Anual
		INETER desarrolla procesos de capacitación a nivel local, para la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial	IPRI	Anual
Planificación del desarrollo local	Existencia de normas y estándares técnicos y de calidad referentes a la planificación urbana municipal	Se refiere a normas y estándares técnicos y de calidad referentes a la planificación urbana y el diseño urbanístico, de construcción de obras públicas para la prestación de servicios, procedimientos, estándares para la gestión y administración y otras normas que apoyen el establecimiento de regulaciones que las entidades municipales aplicarán en el campo de sus competencias, derivadas del Ordenamiento y Desarrollo Territorial Municipal	IPRI ISAD	Cada dos años
		Se refiere a la cantidad y tipo de ordenanzas emitidas por los CM para regular el uso del suelo	IPRI	Anual
	Sistema Nacional de Planificación Municipal	Se refiere a la cantidad de municipios que aplican la metodología del Sistema Nacional de Planificación Municipal, diseñado por INFOM	IPRI	Anual
	% Municipios que tienen planes de desarrollo municipal definidos por actores municipales	Existencia de planes de desarrollo municipal que son definidos por las autoridades municipales de forma participativa con el concierto de sectores y actores locales	IPRI	Anual
	Existencia y armonización de planes sectoriales	Se refiere a instrumentos de planificación municipal específicos como planes ambientales, de desarrollo urbano, planes reguladores y su coherencia con los instrumentos de nivel territorial superior	IPRI	Anual
	Grado de coherencia y utilización de los planes de desarrollo municipal	Se refiere a la cantidad de alcaldías que utilizan el plan de desarrollo municipal como referencia en la planificación sectorial y operativa	IPRI	Anual
		Se refiere a la cantidad de instituciones y organismos a nivel central que utilizan los planes de desarrollo municipal y/o departamental como referencia en la planificación sectorial y operativa	IPRI ISAD	Anual
		Se refiere a la cantidad de instituciones y organismos a nivel local que utilizan el plan de desarrollo municipal como referencia en la planificación sectorial y operativa	IPRI ISAD	Anual

Variables	Indicador	Definición /Concepto del Indicador	Tipo de indicador ⁶	Frecuencia de recopilación de información
Planificación del desarrollo local	Grado de alineación de las iniciativas o proyectos de inversión con las prioridades locales contextualizadas	Se refiere al conjunto de iniciativas o proyectos de desarrollo económico, que respondan a las prioridades locales y necesidades del municipio	IPRI ISAD	Anual
	Grado de alineación de la inversión central con las prioridades locales	Se refiere al grado de participación de los municipios y sus prioridades en los planes de inversión central	IPRI ISAD	Anual
	Grado de competencias y atribuciones que las instancias desconcentradas tienen en materia de desarrollo local	Percepción que tienen las y los ciudadanos respecto a las funciones e independencia para la toma de decisiones en materia de desarrollo social, económico -productivo, cultural, ambiental, y de ordenamiento territorial y gestión de riesgos en el ámbito local	IPP	Anual
Desarrollo económico local	# alianzas estratégicas establecidas con actores locales e instituciones clave y actores del sector privado	Se refiere al número de alianzas formalizadas en el nivel municipal entre organizaciones del sector público y privado para la planificación y toma de decisiones en la promoción del desarrollo local	IPRI	Anual
	% recursos destinados a DEL	Número de programas y proyectos y recursos reflejados en los planes de desarrollo, planes de inversión y presupuestos dirigidos a incentivar acciones de DEL	IPRI	Anual
	% recursos nacionales para DEL a nivel local	Recursos destinados en el PGR a promover iniciativas de DEL a nivel local	IPRI	Anual
	% de recursos locales para DEL	Impulso desde los gobiernos municipales y regionales a iniciativas de desarrollo económico local	IPRI	Anual

6 IPRI (indicador primario de recolección de información en las instancias correspondientes) IPP (indicador primario de percepción, ya sea de autoridades/técnicos locales o población)
ISAD (indicador secundario de análisis de documentación) ISEO (indicador secundario de estadísticas oficiales)





7/ÍNDICE DE NOTAS

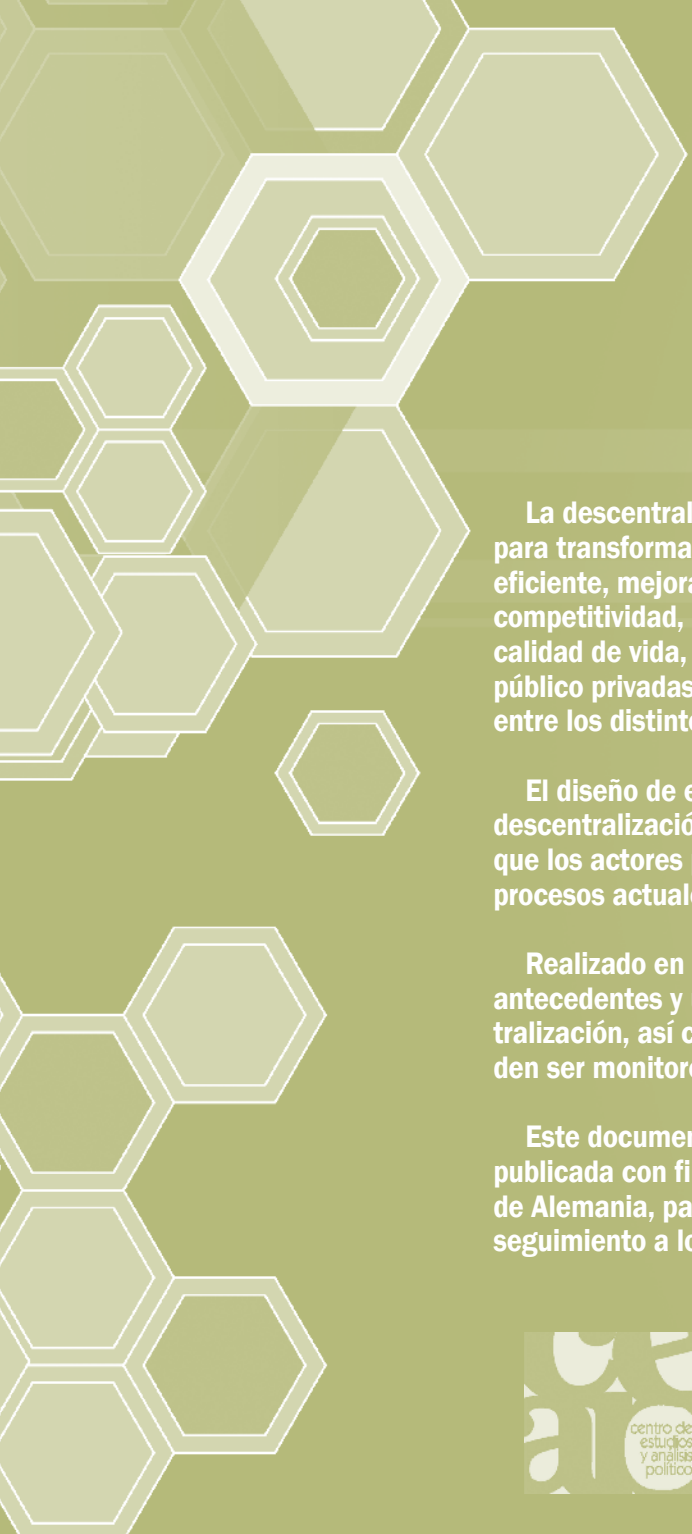
- i Comisión Sectorial para la Descentralización, CSD. Informe de Gestión 2001.
- ii Comisión Sectorial para la Descentralización CSD. Política Nacional de Descentralización en Informe de Gestión 2001
- iii Resumen Actualizado del PNDH. Mayo 2009
- iv Idem
- v Idem
- vi Gobierno de Nicaragua 2006: Política Nacional de Descentralización orientada al Desarrollo Local. Decreto No. 45-2006, Aprobado el 17 de Julio del 2006. Publicado en La Gaceta No. 151 del 04 de Agosto del 2006
- vii Rodríguez, Adolfo. Centralismo, Municipio, Regionalización y Descentralización en Nicaragua. Fundación Ebert. Nic. 1993
- viii Bahl y Linn, 1992
- ix Banco Interamericano de Desarrollo. 1994: Informe 1994. Progreso Económico y Social en América Latina. Tema especial “Descentralización Fiscal: La búsqueda de Equidad y Eficiencia”. Pág. 179.
- x Secretaría Técnica de la Presidencia. SETEC. Oficina de la Administración Pública. Política Nacional de Descentralización orientada al Desarrollo Local. Managua, mayo 2006
- xi La Descentralización que Queremos. Una visión desde la Sociedad Civil y Autoridades Municipales. Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local. Julio 2003
- xii Entrevista con Martha Palacios. Ex Directora de Descentralización Educativa durante el Gobierno de Enrique Bolaños Geyer. Diciembre, 2008

- 
- xiii Boletín Informativo de la Comisión Sectorial para la Descentralización, Enero-Febrero 1999 p. 8
 - xiv Ministerio de Educación presenta nuevas políticas Nota de prensa. En línea. www.puntos.org.ni
 - xv Propuesta del Plan Nacional de Salud, Julio de 2004. Págs. 32-34.
 - xvi Descentralización Lecciones sobre abastecimiento de agua rural en Nicaragua.2004. En línea: <http://www.es.irc.nl/page/20618>
 - xvii Según un estudio del Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial de 2008 el marco legal e institucional del sector es bastante completo pero está más orientado hacia los temas relacionados con el agua potable: “Las leyes existentes de saneamiento están contenidas en una serie de instrumentos y instituciones que dispersan las responsabilidades. No existe un marco legal claro para el saneamiento.” Además, la estrategia sectorial de agua y saneamiento elaborada a finales de 2005 no define un plan de acción específico para saneamiento
 - xviii Reformas e incorporaciones a la Ley N° 40, “Ley de Municipios”, publicada en la Gaceta, Diario Oficial, N° 155 del 17 de Agosto de 1988. Arto. 7 Inciso 12, Managua, 1997.
 - xix Espinosa, Gabriela, Juan Rafael Palacios Mayorga y Nehemías Obed López Carrión (Coordinador. Ed.) 2004: Descentralización y desarrollo económico local en Nicaragua.
 - xx Siria, I. 2001. La transformación estructural de los estados centroamericanos a través de la problemática de la descentralización. La experiencia nicaragüense en los años ochenta, como elemento diferenciador en el contexto regional centroamericano. Tesis Doctoral. Universidad del País Vasco UPV-EHU. Bilbao.
 - xxi Decreto N° 68 – 2001: Creación de UGAS
 - xxii María Dolores Sánchez García. Bogotá D.C., 2007

8/APUNTES







La descentralización de la gestión estatal es un elemento sustancial para transformar el sistema de administración pública y hacerlo más eficiente, mejorar la prestación de los servicios básicos, promover la competitividad, incrementar los ingresos de las familias y mejorar su calidad de vida, con base a nuevas formas participativas, alianzas público privadas y el fomento de una cultura de corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno y la sociedad en general.

El diseño de este instrumento para el seguimiento del proceso de descentralización del Estado en Nicaragua, intenta ser un aporte para que los actores públicos dispongan de herramientas para monitorear los procesos actuales y futuros de la descentralización.

Realizado en el primer semestre del 2009, este estudio contiene los antecedentes y un marco de referencia conceptual y legal de la descentralización, así como una descripción de los sectores y ámbitos que pueden ser monitoreados, con sus respectivos objetivos e indicadores.

Este documento es el resultado de una investigación realizada y publicada con financiamiento de la Fundación Heinrich Böll de Alemania, para fomentar el intercambio de conocimientos sobre el seguimiento a los procesos de descentralización en el país.

