

# Competencias municipales y la descentralización en Nicaragua\*

AMUNIC\*\*

LA REFORMA A LA CONSTITUCION DE 1995 CONFIERE A LOS MUNICIPIOS LA COMPETENCIA PARA INCIDIR EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE SU CIRCUNSCRIPCION, OTORGANDO-LE UN MAYOR MARGEN DE ACCION E INGERENCIA EN LOS DIFERENTES ASUNTOS QUE AFECTAN LA VIDA DEL CIUDADANO. ANALIZA TAMBIEN EL CONTEXTO SOCIOECONOMICO DE LOS MUNICIPIOS Y LOS SERVICIOS QUE ESTOS BRINDAN A LA POBLACION.

## Marco jurídico del régimen municipal

Actualmente, los 145 municipios constituyen la unidad básica de la división política y administrativa del país; aún cuando también existen los departamentos, éstos no son más que unidades de división territoriales, en detrimento de lo administrativo. En algún momento existieron las regiones, como instancia de gobierno territorial intermedio creadas por la Constitución de 1987, pero éstas fueron dejadas sin efecto por el Gobierno de la Sra. Cha-

morro en 1990 salvo el caso de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Atlántico Sur y confirmado por las reformas constitucionales.

El Municipio es definido por la Constitución Política en su Artículo 176 como la unidad base de la división política administrativa del país. Los elementos esenciales que lo conforman son:

El territorio: Es el ámbito o espacio territorial en que el municipio ejerce sus funciones. El establecimiento claro de sus límites es importante ya que define al gobierno municipal, el territorio que debe administrar y al ciudadano, el gobierno municipal que le corresponde. El territorio del municipio se divide en ciudad o pueblo, comarcas, comunidades y valles. Generalmente se habla de una zona urbana y

\* Documento presentado en el Seminario "El Municipio como Empresa de Servicios", realizado por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE, en Berlín, Alemania, del 13 al 27 de setiembre de 1997.

\*\* Asociación de Municipios de Nicaragua.

una zona rural. Los conflictos limítrofes son resueltos por la Corte Suprema de Justicia.

**La población:** Son las personas que habitualmente viven y las que de forma temporal se encuentran en el municipio. Una buena administración del municipio no es posible sin la participación de sus pobladores.

**El gobierno:** Está formado por los representantes de la población que viven en el municipio, los cuales son electos mediante el voto. Lo conforman un Concejo Municipal, presidido por un Alcalde. En el municipio también existen representantes de otros poderes del Estado, tales como delegados de los distintos ministerios, jueces locales o distritales y otros; de igual forma, los Municipios son considerados Personas Jurídicas de Derecho Público, con plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.

### **Competencias del Municipio en la Ley 40 de 1988**

La Ley define que el municipio como expresión del Estado en el territorio adopta medidas a través de su gestión y correspondientes servicios, competencias, o sea responsabilidades sobre materias que afectan su desarrollo, así como la preservación del medio ambiente y la satisfacción de las necesidades de sus pobladores. El municipio nicaragüense no es un sim-

ple prestador de servicios a la población, sino que es también un gestor del desarrollo local.

Al municipio se le estableció en la Ley 40, un amplio campo de competencias, además, el Estado en su proceso de reducción iniciado durante los últimos años del Gobierno Sandinista y profundizado durante la Administración Chamorro, abandonó el ejercicio de una serie de competencias. La sociedad civil de las localidades ha incidido en la gestión local y sobre las municipalidades para que asumieran éstas. Las experiencias de bienestar social y el manejo de módulos de mantenimiento y construcción de caminos intravecinales son algunos de los casos que ilustran las respuestas que se han generado a nivel local.

A lo largo de estos años se ha venido definiendo como competencias municipales propias, aquellas que tradicionalmente han ejercido y ejercen los municipios, que no son asumidas por ningún otro organismo. Las competencias compartidas, son aquellas que ejerce el municipio en coordinación con instituciones y ministerios.

Las competencias actuales del municipio son:

- o Control del desarrollo urbano y del uso del suelo.
- o Higiene comunal y protección del medio ambiente.
- o Ornato público.
- o Construcción y mantenimiento de calles, aceras, andenes, parques,

plazas, puentes y áreas de esparcimiento y recreo.

- Construcción y administración de mercados, rastros y lavaderos públicos.
- Limpieza pública y recolección, desaparición y tratamiento de residuos sólidos.
- Drenaje de aguas pluviales.
- Contribuir a la construcción y mantenimiento de caminos vecinales y cualquier otra vía de comunicación intermunicipal.
- Construcción, mantenimiento y administración de cementerios.
- Vigilar la exactitud de pesas y medidas.
- Expropiación de predios urbanos y baldíos por causa de utilidad pública.
- Creación y mantenimiento de viveros para arborizar y forestar el municipio.
- Establecimiento de bibliotecas, museos, bandas municipales, parques zoológicos, promoción de fiestas tradicionales y del *folklore* y toda clase de actividades que promuevan la educación, la cultura, el deporte y el turismo.
- Autorización y registro de fierros, guías de transporte y cartas de venta de semovientes.
- Administración del registro de estado civil de las personas conforme la dirección normativa y

metodológica del Consejo Supremo Electoral.

Se establece además que los municipios pueden realizar actividades complementarias de las atribuidas a otras instituciones relativas a educación, sanidad, vivienda, agua, alumbrado público, cultura y deporte; así también podrán agruparse voluntariamente por medio de asociaciones regionales, para prestarse cooperación y asistencia en el eficaz cumplimiento de sus actividades. De igual forma, el Poder Ejecutivo podrá delegar a favor de una o varias municipalidades atribuciones que correspondan a la administración central, acompañada de la transferencia de los recursos o presupuestos necesarios para la ejecución de la obra o prestación de los servicios.

### **La Reforma de la Ley de Municipios**

El ámbito de competencia de los municipios fue ampliado en la reforma constitucional de 1995, al señalar la Carta Magna en su Artículo 177 que "los gobiernos municipales tienen competencia en materia que incida en el desarrollo económico de su circunscripción". La misma Constitución reformada, manda a transformar la Ley de Municipios y le señala los aspectos más importantes que tal cambio debe de contener, así como la estipulación

de una votación especial para aprobar la misma.

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

La Asamblea Nacional inició los debates de la modificación de la Ley 40 en noviembre de 1996 y aprobó la totalidad de sus 71 artículos en ese año. Pero diversos conflictos políticos internos hicieron caer a la Asamblea en la inconstitucionalidad de sus actuaciones, según lo determinó la Corte Suprema de Justicia en sentencia posterior, dejando válido lo actuado por el Legislativo hasta el 22 de noviembre de 1996, con lo que el dictamen de la Comisión de Defensa y Gobernación, la aprobación en lo general y 28 artículos en lo particular del Proyecto, quedaban con validez; entre ello se encuentra lo relativo a las competencias de los municipios. La nueva Legislatura de la Asamblea Nacional integró una Comisión Especial de Asuntos Municipales, la que enriqueció el Proyecto. La Asamblea Nacional discutió y aprobó la Reforma a la Ley 40, desde el Artículo 28 en adelante finalizando su debate el 25 de junio de 1997.

Se diferencia con la ley que está a punto de ser sustituida, en que se eli-

mina la distinción entre competencias propias y compartidas y solamente se establecen propias, para estar acorde con el texto constitucional. Ellas son:

*Artículo 6.-* Los gobiernos municipales tienen competencia en todas las materias que incidan en el desarrollo socio-económico y en la conservación del ambiente y los recursos naturales de su circunscripción territorial. Estos tienen el deber y el derecho de resolver, bajo su responsabilidad, por sí o asociados, la prestación y gestión de todos los asuntos de la comunidad local dentro del marco de la Constitución.

Los recursos económicos para el ejercicio de estas competencias se originarán en los ingresos propios y en aquellos que transfiera el Gobierno, ya sea mediante el traslado de impuestos o de recursos financieros.

Dentro de su capacidad administrativa, técnica y financiera, el municipio puede realizar todas las tareas relacionadas con su territorio, su población y el desarrollo local.

*Artículo 7.-* El Gobierno Municipal ejercerá competencias entre otras en las siguientes materias:

- Promover la salud y la higiene comunal. En tal sentido el municipio deberá:
  - Responsabilizarse de la limpieza pública, la recolección, disposición y tratamiento de desechos sólidos.

- Responsabilizarse de la higiene comunal, el drenaje pluvial, la eliminación de charcas.
- Coordinar con la instancia correspondiente la construcción y mantenimiento de puestos y centros de salud urbanos y rurales.
- Promover y participar en las campañas de higiene y de salud preventiva en coordinación con las instancias correspondientes.
- Responsabilizarse por el funcionamiento seguro e higiénico de mercados, rastros y lavaderos públicos, ya sea bajo su administración directa o autorizando a los privados; ejerciendo en ambos casos el control de los mismos.
- Autorizar y registrar fierros, guías de transporte y carta de venta de semovientes.
- Responsabilizarse del funcionamiento de los cementerios de acuerdo al reglamento correspondiente. En tal sentido el municipio podrá:
  - Construir, dar mantenimiento y administrar los cementerios públicos.
  - Autorizar o concesionar cuando fuese necesario la construcción o administración de cementerios privados y vigilar el cumplimiento del reglamento respectivo.
- La planificación, normación y control del desarrollo urbano, suburbano y rural, y del uso del suelo. En tal sentido el municipio podrá:
  - Impulsar la elaboración de planes o esquemas de desarrollo urbano y garantizar el cumplimiento de los mismos.
  - Al entrar en vigencia la presente Ley, los Alcaldes con sus Concejos Municipales tendrán como función primordial la delimitación del área urbana de la ciudad cabecera municipal, en caso que ésta no estuviera demarcada.
 

Para esta tarea solicitarán los oficios de los organismos correspondientes. Igual procedimiento se empleará para la delimitación de las áreas rurales del municipio, sin afectación de líneas limítrofes establecidas.
  - Regular y controlar el uso del suelo urbano de acuerdo a los planes de desarrollo urbano vigente.
  - Monitorear el uso del subsuelo, en conformidad con la ley de la materia y el ente estatal correspondiente.
  - Controlar el cumplimiento de las normas de construcción vertical.
  - Garantizar el ornato público.
  - Ejercer las facultades de declaración de utilidad pública de

- predios urbanos y baldíos, contempladas en los Artículos 3 y 5 del Decreto Nº 895, publicado en La Gaceta, diario oficial Nº 284 del 14 de diciembre de 1981, observando lo dispuesto en el Artículo 44 Cn.
- Construir y dar mantenimiento a calles, aceras, andenes, parques y plazas.
- Promover la cultura, el deporte, la recreación y proteger el patrimonio arqueológico, histórico, lingüístico y artístico de su circunscripción. En tal sentido el municipio deberá:
  - Preservar la identidad cultural del municipio promoviendo las artes y *folklore* local a través de museos, exposiciones, ferias, fiestas tradicionales, bandas musicales, monumentos, sitios históricos, exposiciones de arte culinario, entre otros.
  - Impulsar la construcción, mantenimiento y administración de bibliotecas.
  - Impulsar la construcción y el mantenimiento de campos y canchas deportivas, promover la formación de equipos deportivos e impulsar la realización de campeonatos y torneos intra e intermunicipales.
- La prestación a la población de los servicios básicos de agua, alcantarillado sanitario y electricidad. En tal sentido el municipio podrá:
  - Construir, dar mantenimiento y administrar acueductos municipales y las redes de abastecimiento domiciliario en el municipio.
  - Construir, dar mantenimiento y administrar la red de alcantarillado sanitario, así como el sistema de depósito y tratamiento de las aguas negras del municipio.
  - Construir, dar mantenimiento y administrar las redes de abastecimiento de energía a nivel domiciliario y público en el municipio.
- El desarrollo, conservación y uso racional del medio ambiente y los recursos naturales como base del desarrollo sostenible del municipio y del país, fomentando iniciativas locales en estas áreas y contribuyendo a su monitoreo, vigilancia y control, en coordinación con los entes nacionales correspondientes.
 

En tal sentido, además de las atribuciones establecidas en la Ley Nº 217 "Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales", publicada en La Gaceta, diario oficial, Nº 105 del 6 de junio de 1996, y en concordancia con la misma, corresponde al municipio las siguientes competencias:

  - Emitir opinión respecto a los contratos o concesiones de explotación de los recursos naturales ubicados en su cir-

cunscripción, como condición previa para su aprobación por la autoridad competente.

- Percibir al menos el 25% de los ingresos obtenidos por el Fisco, en concepto de derechos y regalías que se recaudan por el otorgamiento de concesiones de exploración, explotación o licencias sobre los recursos naturales ubicados en el territorio municipal.
- Autorizar en coordinación con el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales el marcaje y transporte de árboles y madera para velar por su racional aprovechamiento.
- Declarar y establecer parques ecológicos municipales para promover la conservación de los recursos naturales más valiosos del municipio.  
Dicha declaratoria podrá recaer en un área de dominio público o en terrenos privados, previo la indemnización establecida en el Artículo 44 de la Constitución.
- Participar en conjunto con el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales en la evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental de obras o proyectos que se desarrollen en el municipio, previo a otorgarse el permiso ambiental correspondiente.
- Impulsar y desarrollar de manera sostenible el turismo en su localidad y aprovechar los paisajes, sitios históricos, arqueológicos y centros turísticos.
- Promover el respeto a los derechos humanos y en especial los derechos de la niñez.
- Constituir Comités Municipales de Emergencia que, en coordinación y con apoyo del Comité Nacional de Emergencia, elabore un plan que defina responsabilidades de cada institución que organice y dirija la defensa de la comunidad en caso de desastres naturales.
- Desarrollar el transporte y las vías de comunicación, además:
  - Construir y dar mantenimiento a puentes y caminos vecinales e intramunicipales.
  - 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.
  - Administrar puertos fluviales y lacustres en coordinación con el ente nacional correspondiente.
  - Diseñar y planificar la señalización de la vialidad urbana y rural.
- Todas las demás funciones que le establezcan las leyes y reglamentos, sin detrimento del principio

constitucional de la autonomía municipal.

*Artículo 8.-* El Registro del Estado Civil de las Personas es una dependencia administrativa del Gobierno Municipal y se regirá, además de lo dispuesto en la ley de la materia, conforme la dirección normativa y metodología del Consejo Supremo Electoral.

*Artículo 9.-* En el ejercicio de su competencia, los municipios podrán:

- o Contratar con otras instituciones del Estado la prestación de servicios que, por su naturaleza, puedan ser realizados por ellas de una mejor forma, velando por su correcta ejecución.
- o Celebrar contratos u otorgar concesiones previa licitación con personas naturales o jurídicas, de carácter privado, para la ejecución de funciones o administración de establecimientos o bienes que posea a cualquier título, sin menoscabo de ejercer sus facultades normativas y de control.

En ambos casos, los contratos y concesiones deberán ser otorgados en conformidad con la Ley de Contrataciones del Estado, Municipalidades y Entes Descentralizados, ser ratificados por el Concejo Municipal y asegurar la calidad y equidad en la prestación del servicio.

*Artículo 10.-* El Gobierno Nacional y sus instituciones tienen la obligación de brindar la información relativa a la jurisdicción del municipio que éstos le soliciten. Asimismo, los gobiernos mu-

nicipales tienen la facultad de intervenir y participar en todos los asuntos que afecten sus competencias. A este respecto, intervendrán y participarán en la planificación y ejecución de cuantas obras y acciones institucionales, interinstitucionales e intersectoriales de la Administración Pública.

*Artículo 11.-* Los gobiernos municipales, previa aprobación de sus respectivos Concejos, podrán contratar con el Poder Ejecutivo la delegación de atribuciones que correspondan a la administración central, acompañada de la correspondiente transferencia de los recursos necesarios de la obra o la prestación del servicio.

*Artículo 12.-* Los municipios podrán asociarse voluntariamente por medio de asociaciones municipales para promover y representar sus intereses y para prestarse cooperación para el eficaz cumplimiento de sus actividades.

Asimismo, los municipios podrán, voluntariamente constituir mancomunidades y otras formas asociativas municipales con personalidad jurídica, con el propósito de racionalizar y mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos.

Las mancomunidades son personas jurídicas de derecho público de prestación de determinados servicios municipales. Su creación requiere, además de la aprobación del Acuerdo respectivo por los Concejos Municipales, de los municipios que concurran a su formación, de la posterior aprobación de la Asamblea Nacional.

## **El municipio y su patrimonio**

### ***Los bienes municipales***

### ***Los planes de arbitrios***

### ***Los impuestos locales***

La autonomía financiera del municipio es, según muchos tratadistas, el sustento de los otros aspectos de la autonomía municipal. Carlos Quintana Roldán la sintetiza de esta manera: "los municipios tendrán libre administración de su hacienda; que ésta se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los Estados a su favor y que cuando menos, deberán ser relativas a la propiedad inmobiliaria; de su división, consolidación, traslación o traslado, mejoría, y cambio de valor de los inmuebles y con las participaciones que del presupuesto general de la Nación correspondan a los municipios y, con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo." (1995:199-200).

Como Persona Jurídica de Derecho Público y en el gozo de su autonomía, el municipio puede tener su patrimonio propio y ser sujeto de derechos y obligaciones. La actual Ley de Municipios establece en su Título V, Artículos 42 al 63, todo lo relativo a lo que denomina Economía Municipal.

La Ley Nº 40 divide los bienes municipales en bienes comunales y bienes de dominio particular. Son bienes comunales los destinados a usos y

servicios de toda la población y bienes de dominio particular, aquellos cuyo uso está limitado por las normativas de las autoridades municipales.

## **Gobierno Municipal**

La Constitución de 1987, acoge el principio de autonomía municipal, un tanto débilmente, pues señala en su Artículo 177: "El gobierno y la administración de los municipios corresponde a las autoridades municipales, las que gozan de autonomía sin detrimento de las facultades del gobierno central". Además, el texto constitucional siempre se refiere a "autoridades municipales" sin definir las y es la Ley de Municipios de 1988 la que en su Artículo 18, establece los órganos del gobierno local:

*Artículo 18.*- El gobierno y la administración de los municipios corresponden a un Concejo Municipal, el cual tiene carácter deliberante, normativo y administrativo. El Concejo estará presidido por un Alcalde elegido de su seno.

Este sistema, que fue puesto en práctica hasta en 1990, se asemeja a un régimen parlamentario, pues la elección directa de los ciudadanos se hace entre los que componen el Concejo Municipal y éste, de su seno, elige al Alcalde. El sistema de elección del Concejo, tomado del modelo francés, es un tanto anti-democrático, pues a la hora de repartir los escaños del Concejo, no toma en cuenta la proporcio-

nalidad de los votos, sino que asigna al partido político, alianza de partidos o lista de suscripción popular que obtuvo la mayoría de los votos válidos, la mitad de los escaños en un primer momento y luego, quien gana vuelve a correr en la asignación de los escaños restantes.

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

Mientras que de acuerdo con la misma Ley en su Artículo 33: "El Alcalde es la máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Municipal. Dirige la ejecución de las atribuciones municipales, coordina su ejercicio con los programas y acciones de otras instituciones y vela por el efectivo cumplimiento de éstos, así como por la inclusión en tales programas de las demandas populares".

De la lectura de ambos artículos podemos sacar la conclusión de que quien gobierna es el Concejo y el Alcalde es un ejecutor de las políticas trazadas por aquel. Además, el Alcalde es políticamente responsable ante el Concejo. La primera atribución de este ente que establece el Artículo 28 de la ya citada ley es: "Elegir de su seno al alcalde con el voto de la mayoría relativa de sus miembros."

Más adelante, en el inciso 4 de ese mismo artículo, apunta otra importan-

tísima atribución del Concejo: "Sustituir al alcalde de acuerdo al procedimiento que se establezca en el Reglamento de la presente Ley".

Al igual que un Primer Ministro en un gobierno parlamentario, el Alcalde es antes que nada concejal. En esa calidad fue electo de manera directa por la población. Luego, por elección de segundo grado o elección indirecta, recibe de manos del Concejo su investidura edilicia. Puede, si se aparta de la Ley o de los dictados del Concejo, perder esta condición de Alcalde. Al igual que un Primer Ministro, cuyo gobierno cae con un voto de censura del Parlamento, así el Alcalde puede cesar en sus funciones por obra del cuerpo colegiado que le eligió. Lo que no puede perder es su condición de concejal, salvo por las causas que la Ley misma establece. Cesa en su función de autoridad ejecutiva y regresa a su condición de concejal.

La Reforma Constitucional del 15 de junio de 1995 cambió completamente la situación jurídica del municipio. Profundizó el principio de autonomía municipal al señalar en el Artículo 177: "Los municipios gozan de autonomía política, administrativa y financiera. La administración y gobiernos de los mismos corresponde a las autoridades municipales. La autonomía no exime ni inhibe al Poder Ejecutivo ni a los demás poderes del Estado, de sus obligaciones y responsabilidades con los municipios.... Los gobiernos municipales tienen competencia en materia que incida el desarrollo socio-económico de su circunscripción".

Esto significa: 1) hay autonomía, porque los habitantes del municipio eligen libremente a sus propias autoridades, por sufragio igual directo, libre y secreto; 2) hay autonomía porque cada municipio puede crear las estructuras administrativas que convienen a su propia realidad; 3) cada municipio tiene su patrimonio propio y puede, porque es autónomo, disponer y gestionar sus propios recursos.

Eso no significa que el Gobierno Nacional no tenga responsabilidad para con los municipios.

La reforma también cambió la relación entre el Alcalde y el Concejo Municipal, al establecer la elección directa del Alcalde por la población y crear jurídicamente, al más alto rango la figura del Vicealcalde. La Constitución reformada modificó la duración del período de las autoridades municipales en el ejercicio de sus cargos y lo redujo de seis a cuatro años.

Tal como lo delinea la reforma a la Carta Magna, el Alcalde será la autoridad ejecutiva de gobierno y el Concejo la autoridad normativa, siendo ello más parecido a un modelo presidencial, que al parlamentario, el cual está actualmente en vigencia. Pero la reforma llegó hasta ahí y estableció en su mismo cuerpo legal que la Ley de Municipios debe de ser reformada para que concuerde con el texto constitucional. Según el mismo Artículo 177 Cn: "La autonomía es regulada conforme a la Ley de Municipios, que requerirá para su aprobación y reforma la votación favorable de la mayoría absoluta de los

diputados.... La Ley de Municipios deberá incluir entre otros aspectos, las competencias municipales, las relaciones con el gobierno central, con los pueblos indígenas de todo el país y con todos los poderes del Estado, y la coordinación interinstitucional".

### ***Atribuciones del Concejo***

La Ley Nº 40 ya citada, es la que establece las atribuciones del Concejo Municipal, al señalar en su Artículo 28 sus atribuciones:

- Elegir de su seno al alcalde con el voto de la mayoría relativa de sus miembros.
- Elegir dentro de su seno al sustituto del Alcalde en caso de ausencia temporal de éste.
- Conocer y decidir sobre la suspensión o pérdida de la condición de concejal.
- Sustituir al Alcalde de acuerdo al procedimiento que se establezca en el Reglamento de la presente Ley.
- Dictar y aprobar los Acuerdos y Ordenanzas Municipales.
- Aprobar o reformar el Plan de Arbitrios Municipal.
- Aprobar el Presupuesto Municipal y sus modificaciones.
- Crear las instancias administrativas necesarias en el ámbito territorial del municipio, para fortalecer la

participación popular y mejorar la prestación de servicios a la población.

- Solicitar y recibir la información del Alcalde sobre el desarrollo de la gestión municipal.
- Solicitar la modificación de los límites municipales o creación de nuevos municipios.
- Aprobar las relaciones de hermanamiento con municipios de otros países.
- Aceptar o rechazar donaciones.
- Promover la participación de la población en el trabajo comunitario, para la realización de acciones y obras de interés social municipal.
- Velar por el buen uso de los recursos naturales, de mejoramiento de las condiciones higiénico-sanitarias de la comunidad y la protección del medio ambiente, con especial énfasis en las fuentes de agua potable, suelos y bosques, la eliminación de residuales líquidos y sólidos.
- Aprobar el Manual de Funciones Municipales.
- Impulsar la solidaridad internacional.
- Las demás que les señalan la presente Ley y las que le confieran otras leyes.

La Reforma de la Ley ordena las funciones del Concejo, presta especial

atención a la función normativa de este Organismo Colegiado de Gobierno Municipal y lo convierte en el ente regulador y normador de la participación ciudadana.

Las funciones del Concejo Municipal en la Ley Reformada son, según su Artículo 28:

- Discutir y decidir el Plan de Desarrollo Municipal y definir anualmente las metas de desarrollo integral del municipio, buscando el equilibrio económico, social y ecológico de todas las partes del territorio y de todos los estratos de la población municipal.
- Presentar ante la Asamblea Nacional Iniciativas de Ley en materias de su competencia.
- Solicitar a la Asamblea Nacional la modificación de los límites municipales o creación de nuevos municipios sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 5 de la presente Ley.
- Dictar y aprobar Ordenanzas y Resoluciones municipales.
- Garantizar el mejoramiento de las condiciones higiénico-sanitarias de la comunidad y la protección del medio ambiente, con especial énfasis en las fuentes de agua potable, suelos y bosques, y la eliminación de residuales líquidos y sólidos.
- Emitir opinión respecto a los contratos o concesiones de explotación de los recursos naturales ubicados en su circunscripción.

Una vez solicitada la opinión del Concejo Municipal, se procederá a integrar una comisión bipartita entre autoridades nacionales y municipales, la que conocerá de la misma en un plazo no mayor de treinta días; vencidos éstos, el Concejo Municipal deberá emitir su opinión, para ser tomada en cuenta por la autoridad competente, sin perjuicio del posterior ejercicio de las acciones y recursos legales pertinentes por parte del municipio.

- Aprobar la composición e integración de los Comités de Desarrollo para la planificación y ejecución de proyectos y obras municipales, tanto comunales como aquellos que incidan en el desarrollo económico social del municipio y recibir informes periódicos de los avances en la ejecución de los mismos.
- Autorizar y supervisar los proyectos de inversión pública a ser ejecutados en el municipio y tomar las acciones legales pertinentes en la defensa del patrimonio e intereses del municipio.
- Promover la participación de la empresa privada en la contratación de las prestaciones de los servicios públicos municipales, con el propósito de mejorarlos y ampliarlos, fomentando la competencia en el otorgamiento de las concesiones; asimismo, promover la participación de la población en el trabajo comunitario, para la realización de

acciones y obras de interés social municipal que así lo requieran.

- Conocer, discutir y aprobar el Proyecto de Plan de Arbitrios del Municipio y sus Reformas, con base en la legislación tributaria municipal, y someterlo a la aprobación de la Asamblea Nacional.
- Discutir y aprobar las relaciones públicas nacionales e internacionales del municipio, entre ellas, las relaciones de hermanamiento con municipios del país o de otros países, de solidaridad o cooperación internacional, y de ayuda técnica y económica internacional, de conformidad con las leyes de la materia.
- Conocer, discutir y aprobar el presupuesto municipal, sus reformas o modificaciones y supervisar su ejecución.
- Aprobar la creación de las instancias administrativas y órganos complementarios de administración en el ámbito territorial del municipio, necesarias para fortalecer la participación de la población, mejorar la prestación de servicios e imprimir mayor eficacia en la gestión municipal. Dicha atribución se regulará en su respectivo Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad.
- Elaborar y aprobar el Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento del Concejo Municipal.

- Elegir de su seno al secretario del Concejo Municipal, cuyas atribuciones se determinarán en el Reglamento de la presente Ley.
- Acordar con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, la realización de auditorías externas sobre las finanzas municipales, y, con esta misma votación, nombrar o remover al auditor interno, en los casos en que exista este cargo en el Manual de Organización y Funcionamiento del Municipio, todo de conformidad con la Ley de la materia.
- Conocer para su aprobación trimestral y anual los estados financieros, así como los informes sobre la ejecución presupuestaria que le presente el Alcalde.
- Aprobar el Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad.
- Conocer, discutir y aprobar las operaciones de Crédito Municipal.
- Conocer, aceptar o rechazar donaciones al municipio.
- Aprobar enajenaciones o gravámenes a cualquier título de bienes municipales particulares o de derechos pertenecientes al municipio, con el voto favorable de al menos las cuatro quintas partes del total de miembros del Concejo, con las limitaciones, requisitos y procedimientos previstos en las leyes reguladoras del patrimonio estatal.
- Requerir del Alcalde, periódicamente o cuando lo juzgue necesario, la información sobre el desarrollo de la gestión municipal.
- Autorizar las salidas del territorio nacional del Alcalde o del Vicealcalde cuando sea mayor de quince días; en ningún caso, ambos funcionarios podrán ausentarse simultáneamente del país.
- Resolver sobre la suspensión o pérdida de condición del Alcalde, Vicealcalde y Concejales, en los casos previstos en los Artículos 23 y 24 de la presente Ley, e incorporar a quien corresponda.
- Elegir de su seno al sustituto del Vicealcalde, en caso que éste asuma el cargo de Alcalde o pierda su condición.
- Organizar y dirigir, por medio del Alcalde, la inspectoría municipal para vigilar e inducir al cumplimiento de las ordenanzas municipales en los asuntos de su competencia.
- Definir y asignar las atribuciones al Vicealcalde, quien desempeñará funciones específicas, administrativas o de supervisión, sin detrimento de aquéllas establecidas por la Ley.
- Conocer y aprobar los presupuestos, balances y estados financieros de las empresas municipales, que le presente el Alcalde.
- Las demás que le señalen la presente Ley y su Reglamento y las

que le confieran otras leyes de la República.

### **Contexto socio-económico y prestación de servicios municipales**

En general, el nivel de desarrollo y equipamiento de los municipios en nuestro país es variable y diverso. La situación socio-económica y el nivel de servicios efectivamente prestados por las municipalidades representan dos variables que evalúan esa diversidad.

Tomando en cuenta los propósitos de este estudio, la caracterización de la diversidad municipal va a permitir valorar en parte, si existen razgos o elementos estructurales a nivel municipal, que den paso a la cooperación intermunicipal para la prestación de servicios o temas relacionados. ¿De qué modo intervienen las características socio-económicas y de prestación de servicios en la cooperación entre municipios? o más concretamente, ¿intervienen realmente estos factores? En este apartado no se concretan totalmente las respuestas a estas interrogantes. Se pretende dejar sentido cuáles son los elementos o características que reúnen los casos en estudio y retomar estas líneas generales en la siguiente sección, donde se valora en concreto el desarrollo de cada asociación.

Por otra parte, el examen de los servicios que prestan las municipalidades va a permitir de algún modo identificar qué tipo de servicios son aptos para ser asumidos por asociaciones o mancomunidades de municipios, en cada caso.

A continuación se expone la situación de los municipios en relación a los niveles de pobreza y servicios que las municipalidades prestan en cada localidad. El apartado ha sido separado en dos subtítulos. La información relacionada con niveles de pobreza por municipio se presenta al inicio y abarca 142 localidades. En el caso del subtítulo que aborda la situación de la prestación de servicios se expone únicamente lo relacionado a los departamentos de Nueva Segovia y los municipios de Managua y Chontales, por ser éstos los departamentos en donde se ubican las experiencias en estudio abordadas.

### ***Características socio-económicas y niveles de pobreza***

A continuación se presenta la jerarquización de municipios por nivel de pobreza. Se pretende que este ordenamiento establezca una referencia de las zonas más afectadas por la pobreza, pero al mismo tiempo, ubique en ese orden a los municipios de los departamentos en estudio.

## CUADRO Nº 1

### ORDENAMIENTO DE MUNICIPIOS POR NIVEL DE GASTO MENSUAL PERCÁPITA PROMEDIO<sup>1</sup> Y PORCENTAJES DE POBLACIÓN URBANA Y RURAL

Municipio	Población urbana %	Población rural %
1. San Juan del Norte	87	13
2. La Concordia	21.5	78.55
3. Morrito	16.05	83.94
4. Mozonte	28.7	71.82
5. Dipilto	7.03	92.96
6. Acoyapa	48.62	51.37
7. San Pedro de Lóvago	39.63	60.36
8. Achuapa	18.36	81.60
9. La Trinidad	40.26	59.63
10. Totogalpa	16.70	83.29
11. Matiguas	23.5	80.3
12. Terrabona	10.04	89.95
13. Darío	24.48	75.51
14. Rancho Grande	7.07	92.92
15. Villa Sandino	67	33
16. San Carlos	23.58	76.41
17. Yalagüina	15.31	84.68
18. Santo Tomás del Norte	89.30	10.69
19. Tuma - La Dalia	6.55	93.44
20. El Sauce	26.03	73.9
21. Waslala	5.29	4.7
22. Pantasma	6.48	93.51
23. Quilalí	18.27	81.12
24. La Libertad	50.29	49.70
25. San Miguelito	28.83	71.16
26. San Lorenzo	5.49	94.50
27. Las Sabanas	22.19	77.80
28. Telpaneca	17.79	82.20
29. San José de Cusmapa	22.05	77.94
30. Santa María	6.48	93.51

Continúa...

1. Tomado de: Fondo de Inversión Social de Emergencia, FISE "Mapa de Pobreza Municipal. 1995". En: *Material de Estudio*. Escuela de Economía Agrícola. 1997. Mimeo. Los espacios en blanco para población urbana y rural corresponden a datos no confirmados o dudosos.

...Viene

---

	Municipio	Población urbana %	Población rural %
31.	El Almendro	23.97	76.04
32.	Macuelizo	4.25	95.74
33.	Ciudad Antigua	22.28	77.71
34.	San Lucas	5.19	94.80
35.	San Francisco Libre	18.65	83.1
36.	San Fernando	25.83	74.16
37.	Palacagüina	30.59	69.40
38.	San Juan de Limay	21.03	74.96
39.	Ciudad Sandino (El Jicaró)	17.83	82.16
40.	San Rafael del Norte	23.56	76.43
41.	Somoto	45.69	54.30
42.	El Jicaral	13.47	86.52
43.	El Cúa - Bocay	10.47	89.52
44.	Jalapa	29.44	70.56
45.	Nagarote	57.32	42.67
46.	Santo Domingo	36.4	63.6
47.	Cinco Pinos	10.6	89.30
48.	Wiwili	10.47	89.52
49.	Teustepe	12.8	87.19
50.	Altagracia	16.65	83.34
51.	Murra	4.27	95.62
52.	Dolores	0	100
53.	San Rafael del Sur	21.15	71.84
54.	Villa Carlos Fonseca	14.37	84.62
55.	La Cruz de Río Grande	0	100
56.	San Dionisio	31.23	68.76
57.	Diriamba	41.84	58.15
58.	La Paz	54.38	45.61
59.	Camoapa	32.81	67.18
60.	El Castillo	20	80
61.	San Marcos	39.39	60.60
62.	San Nicolás	6.77	93.22
63.	La Conquista	25.03	74.96
64.	Pueblo Nuevo	10.97	89.02
65.	Siuna	82.81	17.19
66.	Laguna de Perlas	76.03	23.96
67.	El Realejo	41.51	58.48
68.	Santa Lucía	27.78	72.2
69.	El Rama	15.52	84.47
70.	Yalí	13.96	86.03
71.	La Paz Centro	44.07	59.02
72.	Condega	29.86	70.13
73.	San Ramón	10.92	89.07
74.	Santa Rosa	18.14	81.85
75.	Quezalguaque	24.92	75.07
76.	Muelle de Los Bueyes	7.06	92.9

---

Continúa...

...Viene

---

	Municipio	Población urbana %	Población rural %
77.	El Viejo	47	52.9
78.	Sébaco	46.10	53.89
79.	Ticuantepe	53.56	46.43
80.	San Juan de Río Coco	14.50	85.49
81.	Kukra Hill	37.94	62.05
82.	Santa Teresa	27.52	72.47
83.	Corn Island	100	0
84.	Comalapa	17.83	82.17
85.	Chinandega	71.3	21.6
86.	Malpaisillo	16.07	83.09
87.	Bocana de Paivas	-	-
88.	Matagalpa	51.15	48.84
89.	Jinotega	55.49	44.45
90.	Bonanza	37.65	62.34
91.	Santo Tomás	26	74
92.	Esquipulas	39.23	70.26
93.	Villanueva	16.5	83.4
94.	San Isidro	26.15	76.84
95.	Tisma	73.22	26.77
96.	Juigalpa	81	19
97.	Estelí	75.46	24.53
98.	Muy Muy	21.92	78.07
99.	Nandasmo	27.80	72.19
100.	Ocotal	85.93	14.06
101.	Tipitapa	58.9	41.09
102.	El Rosario	49.12	50.87
103.	Jinotepe	66.62	33.37
104.	Rosita	31.95	68.04
105.	Prinzapolca	4.67	95.32
106.	Tola	8.58	91.4
107.	Catarina	46.52	53.47
108.	Telica	27.31	72.68
109.	Niquinohomo	36.48	56.41
110.	La Concepción	32.40	67.59
111.	Masatepe	54.52	45.47
112.	Nueva Guinea	39.56	60.43
113.	San Juan de Oriente	44.05	55.94
114.	San Francisco del Norte	9.73	90.26
115.	Nindirí	26.05	73.94
116.	San Pedro del Norte	10.10	89.89
117.	Mateare	64.12	35.87
118.	San Jorge	80.08	19.91
119.	Granada	77.96	22.03
120.	Somotillo	39.93	60.06
121.	Waspan - Río Coco	8.61	91.38
122.	Nandaime	38.48	61.57

---

Continúa...

Municipio	Población urbana %	Población rural %
123. Posoltega	13.04	86.95
124. Diriómo	31.65	68.34
125. Diríá	56.71	44.38
126. Bluefields	83.23	16.76
127. Belén	12.86	87.13
128. San Juan del Sur	41.43	58.56
129. Moyogalpa	24.43	75.56
130. Masaya	75.70	24.29
131. Puerto Morazán	46.1	53.89
132. Potosí	31.23	68.76
133. Chichigalpa	53	46
134. Río Blanco	35.27	64.72
135. Buenos Aires	28.43	71.56
136. Boaco	28.60	71.39
137. San José de los Remales	28.03	71.9
138. León	77.6	22.3
139. Managua	92.48	7.15
140. Puerto Cabezas	52.02	47.92
141. Rivas	12.86	87.13
142. Corinto	98.53	1.46

El ordenamiento de los municipios según el nivel de gasto per cápita se establece a partir de indicadores de desnutrición, hacinamiento, ingreso a nivel departamental, deserción escolar, acceso a agua potable y morbilidad por municipio. En base a los coeficientes, se estima un nivel de gasto promedio per cápita mensual en correspondencia a esos indicadores. La jerarquía se establece entonces a partir de este promedio, de tal modo que

la lógica del ordenamiento ubica a los municipios con menor nivel de gasto al inicio de la lista y sucesivamente.

El promedio de gasto establece la línea de pobreza en 214.47 córdobas mensuales por persona. Los municipios de La Concordia, Morrito, Mozonte, Dipilto, y Acoyapa resultan ser los municipios con el gasto mensual promedio per cápita más bajo del país. Los municipios más pobres se encuentran en el centro-norte del país, coincidiendo en general con las antiguas zonas de conflicto bélico.<sup>2</sup>

2. Fondo de Inversión Social de Emergencia, FISE: Mapa de Pobreza Municipal de Nicaragua. Managua, 1995.

Tomando como referencia los datos para los municipios estudiados: Nueva Segovia, Managua y Chontales, se tiene la jerarquía establecida en función del ordenamiento en el departamento. El caso más homogéneo lo presenta el departamento de Nueva Segovia, donde se ubican algunos de los municipios más pobres del país, caso típico es Mozonte, con el cuarto lugar en la jerarquía de pobreza a nivel nacional. Los municipios de Santa María, Dipilto, Macuelizo, Ciudad Antigua, San Fernando, El Jícara y Jalapa, presentan situaciones muy parecidas en cuanto a los niveles de gasto promedio per cápita de sus poblaciones. La situación es un tanto distinta para la cabecera departamental, ubicada en el lugar N° 100 de la lista de pobreza de un total de 142 incluidos.

En el caso del departamento de Managua, los municipios de San Francisco Libre, San Rafael del Sur y Villa Carlos Fonseca resultan con los niveles de gasto más bajos del departamento ocupando los lugares 35, 53 y 54 de la lista, respectivamente; el caso de estos tres municipios es significativo, ya que a pesar de ser parte de Managua presentan niveles de gasto per cápita similares a los de localidades alejadas. La situación es un tanto mejor para Ticuantepe al ocupar el lugar 79. Tipitapa y Mateare ocupan los lugares 101 y 117 del listado nacional. Managua capital presenta una situación particular, ocupando el lugar 139 de la jerarquía municipal en relación a niveles de gasto per cápita.

Chontales muestra algunas variaciones importantes en relación a los niveles del gasto promedio. Los municipios de Acoyapa, San Pedro de Lóvago, Villa Sandino y La Libertad, ocupan los lugares 6, 7, 15 y 24 de la jerarquía de pobreza nacional, es decir, según el criterio utilizado, están dentro de los más pobres del país. La situación es un tanto distinta para los municipios de Santo Domingo, 46, Camoapa, 59, El Rama, 69, Muelle de los Bueyes, 76, Comalapa, 84 y Santo Tomás, 91, Juigalpa, 96 y Nueva Guinea, 112. Se puede hablar de dos grupos de municipios a lo interior del departamento, en consideración a los niveles de pobreza de sus respectivas poblaciones.

Ubicando la descripción de las condiciones generales de los departamentos en los cuales se sitúa el estudio específico de las experiencias de asociación y cooperación intermunicipal, es notorio que la situación de pobreza a lo interno de los departamentos es variable, siendo Chontales el departamento que presenta las variaciones más importantes en relación a los niveles de gasto de que disponen sus poblaciones. El caso de Nueva Segovia es el más homogéneo, presentando en general una situación de pobreza crítica, con la excepción de la cabecera departamental. En el caso del departamento de Managua, es notorio que algunos municipios presentan niveles de gasto similares a los de municipios alejados como es el caso de San Francisco Libre. Precisamente, una de las orientaciones de la Asocia-

ción de Municipios de Managua, ha sido que dentro de los resultados de la gestión de recursos se pueda ayudar a los municipios más pobres del departamento.

### ***Situación de la prestación de servicios municipales***

El marco jurídico nicaragüense otorga al municipio un conjunto de competencias y atribuciones dentro de las que se inscribe inclusive el papel de gestor del desarrollo local. A pesar de las atribuciones consignadas a partir del régimen municipal, el número de competencias asumidas por los municipios estará en relación también con el recorte de presupuesto de las instituciones centrales, lo que obliga a las municipalidades a hacer frente de uno u otro modo a las necesidades de la población.

Este fenómeno reviste relevancia por cuanto las municipalidades van adquiriendo nuevas magnitudes en sus funciones de gobierno local y en sus relaciones con los sectores sociales y económicos de las locali-

dades, pero además, es notable el monto de recursos que las municipalidades han venido invirtiendo para dar respuestas a las crecientes demandas locales.<sup>3</sup>

En general, es notorio encontrar variaciones en el conjunto de competencias que una localidad realiza. Estas variaciones tienen que ver con el nivel de recursos disponibles y la capacidad efectiva de cada alcaldía para hacer frente a cada caso en particular. Es interesante además, la naturaleza de las coordinaciones que se establecen con el gobierno central.

La situación de la prestación de servicios<sup>4</sup> puede caracterizarse de la siguiente manera:

Tomando como referencia el conjunto de transferencias más frecuentemente realizadas por el mayor número de municipios, lo cual se observa en el Cuadro N° 1, que ilustra este particular con datos regionales, están dadas por las actividades de registro: las competencias concernientes a administración del registro civil de las personas, registro de fierros, guías de transporte, cartas de venta de semovientes y registro de establecimientos.

3. Macías y Ortega, Hegg: En conjunto, durante los años 1991 y 1992 las alcaldías invirtieron entre el 60% y el 70% de sus ingresos propios para hacer frente a las actividades "complementarias". Dato suministrado en 1994 por la entonces Directora de Coordinación Regional del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, INIFOM, Licda. Ana Soledad Román. Para efectos del presente estudio, la cita se introduce como referencia.

4. Se presentan los datos correspondientes a los departamentos de Nueva Segovia, municipios de Managua y departamento de Chontales. Se selecciona un conjunto de competencias que se consideran dan una idea general acerca de la situación en la prestación de servicios. Para ampliar en este particular ver en: "PNUD/INIFOM/CNUAH: Diagnóstico Básico de las Municipalidades. 1994".

## CUADRO Nº 2

### COMPETENCIAS MAS FRECUENTEMENTE EJERCIDAS POR MAYOR NÚMERO DE MUNICIPIOS

Competencia	Región I	Región III	Región IV	Región V	Región IX
Registro Civil	26	6	31	18	4
Registro de fierros	26	6	31	21	4
Carta de venta	26	6	30	18	4
Guía de transporte	26	5	27	18	4

Fuente: PNUD/INIFOM/CNUAH: *Diagnóstico Básico de las Municipalidades. 1994, pag. 79. Se presenta sólo un extracto del cuadro de competencias.*

## CUADRO Nº 3

### COMPETENCIAS Y ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EDIFICIOS Y LUGARES PUBLICOS, VIAS DE TRANSPORTE, HIGIENE COMUNAL Y PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE DEPARTAMENTO DE NUEVA SEGOVIA

Competencia	Frecuencia	Competencia	Frecuencia
Construcción de mercado	1/11	Administración cementerios	6/11
Mantenimiento de mercado	1/11	Construcción de calles	10/11
Administración de mercados	1/11	Mantenimiento de calles	9/11
Construcción de rastros	1/11	Señalización de calles	1/11
Mantenimiento de rastros	3/11	Construcción aceras	0/11
Administración de rastros	3/11	Construcción puentes	7/11
Construcción de bibliotecas	3/11	Administración puentes	2/11
Mantenimiento de bibliotecas	2/11	Construcción caminos vecinales	4/11
Administración de bibliotecas	1/11	Mantenimiento caminos vecinales	9/11
Construcción de museos	1/11	Administración caminos vecinales	1/11
Mantenimiento de museos	2/11	Construcción caminos intermunicipales	1/11
Administración de museos	2/11	Ornato de parques	8/11
Construcción de obras turísticas	0/11	Alumbrado público de calles	4/11
Construcción de casas comunales	5/11	Limpieza de calles	6/11
Mantenimiento casas comunales	2/11	Recolección residuos sólidos	5/11
Construcción de parques	4/11	Tratamiento de residuos sólidos	3/11
Mantenimiento de parques	5/11	Drenaje de aguas pluviales	1/11
Administración de parques	5/11	Higiene comunal-construcción letrinas	6/11
Construcción de plazas	1/11	Fumigación	1/11
Mantenimiento de plazas	1/11	Creación y mantenimiento viveros	7/11
Administración de plazas	0/11	Venta de árboles	5/11
Construcción centros recreativos	0/11	Arborizar centros urbanos	7/11
Mantenimiento centros recrea.	0/11	Proyectos de reforesta.	8/11
Administración centros recreativos	0/11	Vigilancia de recursos naturales	3/11
Construcción cementerios	1/11	Programa reciclajes	0/11
Mantenimiento cementerios	10/11		

Fuente: AMUNIC. *Elaboración en base a documentos oficiales.*

CUADRO Nº 4

ACTIVIDADES DE PLANIFICACION Y CONTROL  
DEL DESARROLLO URBANO Y USO DEL SUELO<sup>6</sup>

Municipios	Estudios de planificación y mecanismos de control empleados sobre el desarrollo urbano							
	Planes de ordenamiento territorial	Estrategias	Normas de construcción	Const. uso de suelo	Emisión de permisos	Acond. de bienes inmuebles	Ocupar calles	Ocupar terrenos municipales
Santa María	no	no	si	no	no	no	no	si
Macuelizo	no	no	no	no	no	no	no	no
Dipilto	no	no	no	no	no	no	no	no
Ocotlán	no	no	si	si	si	no	si	si
Mozonte	no	no	no	no	no	no	si	si
San Fernando	no	no	no	no	no	no	no	no
Ciudad Antigua	no	no	no	no	no	no	no	no
El Jicaró	no	no	no	no	no	no	no	no
Jalapa	si	si	si	si	si	si	si	si
Murra	no	no	no	no	no	no	no	no
Quilali	si	no	si	si	si	si	si	si

Fuente: PNUD/INIFOM/CNUAH: Diagnóstico Básico de las Municipalidades. 1994.

6. *Ibid.* Región 1, p. 57.

Pasando a la lectura específica de los datos por departamento, es notorio que para Nueva Segovia, a excepción del registro de establecimientos y la supervisión de precios, competencias que se prestan sólo en el municipio de Santa María, el conjunto de actividades relacionadas con registros se prestan en todos los municipios del departamento. Las competencias relacionadas con la construcción, mantenimiento y limpieza de calles, ocupan el segundo lugar en orden de frecuencias para el departamento.

De los 11 municipios de Nueva Segovia, las municipalidades realizan construcción de calles en 10 municipios y construcción de puentes en un total de 7. Se brinda mantenimiento de calles en 9 de ellos. Las actividades de limpieza e higiene comunal presentan una baja frecuencia de ejecución. La limpieza de calles se realiza en 6 municipios y el servicio de recolección de basura sólo se brinda en 5 municipios del departamento. Por otra parte, proporciona tratamiento de residuos sólidos en 3 municipios, es decir, en menos del 50% de los casos.<sup>7</sup>

Otras actividades relacionadas también con la higiene comunal, como la construcción de letrinas, se prestaba en 6 de los municipios y el servicio de

fumigación era proporcionado solamente en 1.

Las competencias relacionadas con la protección y cuidado del medio ambiente presentaban un promedio de frecuencias de cerca del 70% de los casos, según datos del año 1993. Sin embargo, este grupo de actividades han venido siendo asumidas con más beligerancia por las municipalidades. La preservación de los recursos naturales está dentro de los quehaceres fundamentales de la recién conformada Asociación de Alcaldes de Nueva Segovia, en 1997.

Dentro de otros quehaceres y actividades del municipio, los proyectos de reforestación, la creación y mantenimiento de viveros, la venta de árboles y la arborización de centros urbanos, se encuentran dentro del grupo de competencias con mayor frecuencia de ejecución, prestándose en un total de 8, 7, 5 y 7 municipios respectivamente, durante los años 1991-1993.

Las actividades de planificación y control del desarrollo y uso del suelo, están estrechamente vinculadas. A pesar de que la planificación no se cuenta dentro de las competencias de los municipios en algunas localidades, se han realizado actividades relacionadas en coordinación con instituciones del Gobierno Central, tales como el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales, INETER.

Del total de municipios del departamento, las actividades de planifi-

---

7. La mención de "casos" se hace en referencia a los municipios. De este modo, una actividad realizada en un total de 3 municipios con relación a la totalidad del departamento (con 11 municipios) representa el 27% de los casos.

## CUADRO Nº 5

### COMPETENCIAS Y ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EDIFICIOS Y LUGARES PUBLICOS, VIAS DE TRANSPORTE, HIGIENE COMUNAL Y PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE DEPARTAMENTO DE MANAGUA<sup>8</sup>

Competencia	Frecuencia	Competencia	Frecuencia
Construcción de mercado	2/6	Administración cementerios	5/6
Mantenimiento de mercado	2/6	Construcción de calles	5/6
Administración de mercados	1/6	Mantenimiento de calles	6/6
Construcción de rastros	4/6	Señalización de calles	2/6
Mantenimiento de rastros	3/6	Construcción aceras	1/6
Administración de rastros	4/6	Construcción puentes	4/6
Construcción bibliotecas	1/6	Administración puentes	4/6
Mantenimiento bibliotecas	1/6	Const. caminos vecinales	4/6
Administración bibliotecas	1/6	Mant. caminos vecinales	5/6
Construcción de museos	0/6	Adm. caminos vecinales	5/6
Mantenimiento de museos	0/6	Const. caminos intermunicipales	0/6
Administración de museos	0/6	Ornato de parques	5/6
Constr. obras turísticas	0/6	Alumbrado público de calles	4/6
Constr. casas comunales	0/6	Limpieza de calles	6/6
Mant. casas comunales	2/6	Recolec. residuos sólidos	6/6
Construcción de parques	3/6	Tratamiento residuos sólidos	2/6
Mantenimiento de parques	5/6	Drenaje aguas pluviales	2/6
Administración de parques	5/6	Higiene comunal-const. letrinas	5/6
Construcción de plazas	2/6	Fumigación	0/6
Mantenimiento de plazas	3/6	Creación y mant. de viveros	5/6
Administ. de plazas	3/6	Venta de árboles	2/6
Const. centros recreativos	2/6	Arborizar centros urbanos	5/6
Mant. centros recreativos	2/6	Proyectos de reforestación	5/6
Administ. centros recreativos	2/6	Vigilancia recursos naturales	5/6
Construcción cementerios	5/6	Programa de reciclajes	0/6
Mantenimiento cementerios	6/6		

8. Los datos se expresan en proporciones. Así por ejemplo, un servicio con un valor asignado de 3/6 indica que el servicio se presta en un total de 3 municipios de los 6 que pertenecen al departamento.

*Fuente: AMUNIC. Elaboración en base a documentos oficiales.*

CUADRO Nº 6

PLANIFICACION Y CONTROL  
DEL DESARROLLO URBANO Y USO DEL SUELO<sup>9</sup>

Municipios	Estudios de planificación y mecanismos de control empleados sobre el desarrollo urbano							
	Planes de ordenamiento territorial	Estrategias	Normas de construcción	Const. uso de suelo	Emisión de permiso	Acond. de bienes inmuebles	Ocupar calles	Ocupar terrenos municipales
San Francisco Libre	no	no	no	no	no	no	no	si
Tipitapa	no	no	no	no	no	no	si	si
Mateare	si	si	no	no	no	no	no	no
Villa Carlos Fonseca	no	no	no	no	no	no	si	si
San Rafael del Sur	no	no	si	si	no	si	no	no
Ticuanatepe	si	si	si	si	no	no	no	si

9. Región III, pp. 71-75.

Fuente: PNUD/INIFOM/CNUAH: Diagnóstico Básico de las Municipalidades. 1994.

cación, específicamente las relacionadas con la existencia<sup>10</sup> de estrategias y planes de ordenamiento territorial, se dan solamente en los municipios de Jalapa y Ocotlán (cabeceras departamentales).

Las competencias relacionadas con el control del uso y explotación del suelo se prestan solamente en algunos municipios de Nueva Segovia. La exigencia de normas de construcción está presente en 4 de los 11 municipios del departamento; la emisión de permisos de construcción y uso del suelo se da en 3 municipios; la extensión de permisos y regulación para el acondicionamiento de bienes inmuebles y la ocupación temporal de calles y terrenos municipales, son actividades realizadas respectivamente en un total de 3, 2, 4 y 5 de los municipios.

Las municipalidades de Nueva Segovia han participado activamente en el desarrollo de actividades que la Ley faculta a realizarse en coordinación con instancias del Gobierno Central, como son la construcción y reparación de centros de educación y salud, apoyo de jornadas de vacunación, compra y reparación de mobiliario y otros. Las actividades relacionadas con el mantenimiento de centros de salud se llevan a cabo en 7 municipios del departa-

mento; en 8 municipios se da apoyo a las jornadas de vacunación, en 11 (el 100% de los casos), se prestan servicios de construcción de centros educativos y en 7 se da mantenimiento de los mismos. En 4 municipios se destinan recursos para la compra de mobiliario para educación.<sup>11</sup>

En relación al departamento de Managua, los datos sobre ejercicio de competencias informan que las actividades de registro, guías de transporte, extensión de cartas de venta de semovientes y regulación de establecimientos, están dentro de las competencias con mayor frecuencia de ejercicio.

Las actividades de administración de los registros civil y de fierros, se llevan a cabo en todos los municipios de Managua. Le siguen en orden de frecuencia las actividades concernientes a registro de guías de transporte (en 4 de los 5 municipios, sin incluir Managua) y extensión de cartas de venta de semovientes (100% de los casos). La supervisión de precios se lleva a cabo únicamente en el municipio de San Francisco Libre (no se está tomando en cuenta a Managua).

Las competencias relacionadas con la construcción, mantenimiento y limpieza de calles, construcción, mantenimiento y administración de puentes y cementerios, son en conjunto competencias con alta frecuencia de realización. Se ejecutan casi para el 100% de los municipios del departamento de Managua.

Las competencias relacionadas con la higiene comunal y recolección y

---

10. El dato hace referencia a la existencia, lo cual no necesariamente significa ejecución efectiva.

11. PNUD/INIFOM/CNUAH: "Diagnóstico básico de las municipalidades". Las Segovias, p. 50.

tratamiento de residuos sólidos presentan frecuencias diferenciadas. Las actividades de higiene comunal, construcción de letrinas se presta en 5 de los 6 municipios de Managua, es decir, en más del 80% de los casos.<sup>12</sup> La recolección de residuos sólidos se da en todos los municipios del departamento, sin embargo, sólo se da tratamiento a los residuos en 2 de los mismos.

En el caso de las competencias relacionadas con la protección del medio ambiente, se reporta que la creación y mantenimiento de viveros, la existencia de proyectos de reforestación, la arborización de centros urbanos y la vigilancia de recursos naturales, son actividades realizadas en 5 de los 6 municipios de Managua.

Del total de municipios del departamento, las actividades de planificación, específicamente las relacionadas con la existencia de estrategias y planes de ordenamiento territorial, se dan en 2 municipios: Mateare y Ticuantepe.

Las competencias relacionadas con el control del uso y explotación del suelo, se prestan solamente en algunos municipios de Managua. La exigencia de normas de construcción está presente en los municipios de San

Rafael del Sur y Ticuantepe; la extensión de permisos y regulación para el acondicionamiento de bienes inmuebles se lleva a cabo solamente en el municipio de San Rafael del Sur.

Los permisos para la ocupación temporal de calles y terrenos municipales, son actividades realizadas respectivamente en 2 y 4 de los municipios del departamento de Managua.

Las municipalidades de Managua han participado activamente en el desarrollo de actividades que la Ley faculta a realizarse en coordinación con instancias del gobierno central, como son la construcción y reparación de centros de educación y salud, apoyo de jornadas de vacunación, compra y reparación de mobiliario y otros.

Las actividades relacionadas con el mantenimiento de centros de salud se llevan a cabo en 3 municipios del departamento; en los 6 municipios se da apoyo a las jornadas de vacunación, en todos se prestan servicios de construcción de centros educativos y en 5 se da mantenimiento de los mismos. En 3 municipios se destinan recursos para la compra de mobiliario para educación.

En relación al departamento de San Pedro de Lóvago, los datos sobre ejercicio de competencias informan que las actividades de registro, guías de transporte, extensión de cartas de venta de semovientes y regulación de establecimientos, están dentro de las competencias con mayor frecuencia de ejercicio.

---

12. La mención de "casos" se hace en referencia a los municipios. De este modo, una actividad realizada en un total de 5 municipios contando con un universo de 6, representa el 83.3% de los casos. El porcentaje se establece a partir de la relación entre número de municipios de Managua/número de municipios que prestan el servicio, con independencia de los niveles de cobertura.

## CUADRO Nº 7

### COMPETENCIAS Y ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EDIFICIOS Y LUGARES PUBLICOS, VIAS DE TRANSPORTE, HIGIENE COMUNAL Y PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE DEPARTAMENTO DE CHONTALES

Competencia	Frecuencia	Competencia	Frecuencia
Construcción de mercado	4/12	Administración cementerios	8/12
Mantenimiento de mercado	4/12	Construcción de calles	10/12
Administración de mercados	4/12	Mantenimiento de calles	12/12
Construcción de rastros	10/12	Señalización de calles	3/12
Mantenimiento de rastros	12/12	Construcción aceras	5/12
Administración de rastros	12/12	Construcción puentes	8/12
Construcción bibliotecas	0/12	Administración puentes	9/12
Mantenimiento bibliotecas	1/12	Const. caminos vecinales	9/12
Administración bibliotecas	0/12	Mant. caminos vecinales	9/12
Construcción de museos	0/12	Adm. caminos vecinales	10/12
Mantenimiento de museos	1/12	Const. caminos intermunicipales	4/12
Administración de museos	1/12	Ornato de parques	9/12
Constr. obras turísticas	0/12	Alumbrado público de calles	11/12
Constr. casas comunales	2/12	Limpieza de calles	12/12
Mant. casas comunales	5/12	Recolec. residuos sólidos	9/12
Construcción de parques	9/12	Tratamiento residuos sólidos	5/12
Mantenimiento de parques	9/12	Drenaje aguas pluviales	7/12
Administración de parques	10/12	Higiene comunal-const. letrías	12/12
Construcción de plazas	5/12	Fumigación	4/12
Mantenimiento de plazas	8/12	Creación y mant. de viveros	7/12
Administ. de plazas	9/12	Venta de árboles	3/12
Const. centros recreativos	3/12	Arborizar centros urbanos	9/12
Mant. centros recreativos	3/12	Proyectos de reforestación	9/12
Administ. centros recreativos	3/12	Vigilancia recursos naturales	7/12
Construcción cementerios	6/12	Programa de reciclajes	0/12
Mantenimiento cementerios	12/12		

*Fuente: AMUNIC. Elaboración en base a documentos oficiales.*

CUADRO Nº 8

PLANIFICACION Y CONTROL  
DEL DESARROLLO URBANO Y USO DEL SUELO<sup>13</sup>

Municipios	Estudios de planificación y mecanismos de control empleados sobre el desarrollo urbano							
	Planes de ordenamiento territorial	Estrategias	Normas de construcción	Const. uso de suelo	Emisión de permisos	Acond. de bienes inmuebles	Ocupar calles	Ocupar terrenos municipales
Comalapa	no	no	no	no	no	si	no	no
Juigalpa	no	no	si	si	no	si	si	si
La Libertad	no	si	no	no	no	no	si	no
Santo Domingo	no	no	si	si	no	no	si	si
San Pedro de Lóvago	no	no	no	no	no	no	no	no
Santo Tomás	si	si	no	no	si	si	no	no
Acoyapa	no	no	si	no	no	si	si	si
Villa Sandino	si	no	si	si	si	si	no	no
El Rama	si	si	no	no	no	no	si	si
Muelle de los Bueyes	no	no	no	no	no	no	no	no
Nueva Guinea	no	no	si	si	no	si	si	si

13. Región IV, p. 65.

Fuente: PNUD/INIFOM/CNUAH: Diagnóstico Básico de las Municipalidades. 1994.

Las actividades de administración de los registros civil, registro de fierros y extensión de cartas de venta de semovientes, se llevan a cabo en todos los municipios del departamento. Le siguen en orden de frecuencia las actividades concernientes a registro de establecimientos (en 4 de 12 municipios).

Las competencias relacionadas con la construcción, mantenimiento y limpieza de calles, y la construcción y administración de puentes y de caminos vecinales, son en conjunto competencias con alta frecuencia de realización. Se ejecutan en casi el 100% de los municipios de San Pedro.

Las competencias relacionadas con la higiene comunal y recolección y tratamiento de residuos sólidos, presentan frecuencias diferenciadas. Las actividades de higiene comunal, construcción de letrinas, se presta en todos los municipios. La recolección de residuos sólidos es un servicio prestado en 9 de las 12 localidades. Sin embargo, sólo en 5 municipios se da un tratamiento a los residuos.

En el caso de las competencias relacionadas con la protección del medio ambiente, se reporta que la creación y mantenimiento de viveros, se da en 7 municipios (cerca del 60% de los casos), se elaboran proyectos de reforestación en 9 localidades; la arborización de centros urbanos y la vigilancia de recursos naturales, son actividades

realizadas respectivamente en 9 y 7 de los municipios del departamento.

Del total de municipios del departamento, las actividades de planificación, específicamente las relacionadas con la existencia de estrategias, se dan en los municipios de La Libertad, Santo Tomás y El Rama. Hay planes de ordenamiento territorial en los municipios de Santo Tomás, Acoyapa, El Rama y Nueva Guinea.

Las competencias relacionadas con el control del uso y explotación del suelo, se prestan solamente en algunos municipios del departamento. Hay normas de construcción en 5 municipios: Juigalpa, Santo Domingo, Acoyapa, Villa Sandino y Nueva Guinea.

La extensión de permisos se da en los municipios de Santo Tomás y Villa Sandino. La regulación para el acondicionamiento de bienes inmuebles se presta en 8 de los municipios del departamento. Los permisos para ocupación de calles y terrenos es una actividad realizada en aproximadamente la mitad de los municipios del departamento.

Las municipalidades de San Pedro de Lóvago participan en el desarrollo de actividades que la Ley faculta a realizarse en coordinación con otras instancias.<sup>14</sup> La construcción y reparación de centros de educación y salud, apoyo de jornadas de vacunación, compra y reparación de mobiliario, entre otras, se encuentran dentro de este grupo de competencias.

Las actividades relacionadas con la construcción de centros educativos

14. PNUD/INIFOM/CNUAH: "Diagnóstico básico de las municipalidades". Región Central. p. 53, 1994.

se dan en todos los municipios de San Pedro de Lóvago. Los municipios participan en la reparación y mantenimiento de los centros de estudio y en la compra de mobiliario en un total de 9 municipios.

Tomando como referencia las competencias que se ejecutan en los departamentos y municipios de Nueva Segovia, Managua y Chontales, es notorio que las actividades relacionadas a las actividades de registro, guías de transporte y extensión de cartas de venta de semovientes son las más frecuentemente realizadas. Le siguen en orden de ejecución, las vinculadas con la construcción y mantenimiento de calles. En un tercer orden y presentando rangos de frecuencia menos homogéneos se encuentran las actividades de higiene comunal y recolección y tratamiento de residuos sólidos.

En relación a las competencias atribuidas para prestarse en conjunto con otros entes, es notoria la participación de los municipios en las actividades de construcción y reparación de centros de educación y salud y apoyo a jornadas de vacunación, en todos los casos.

### **Principales problemas en el proceso de descentralización**

- Económico
- Político
- Jurídico

- Lo que se está llevando a cabo en Nicaragua no es un proceso de descentralización, sino de municipalización o desconcentración administrativa.
- Proceso declarado pero no iniciado en forma coordinada ni unívoca.
- Definir descentralización (hacia los municipios) y desconcentración (servicios).
- Hay discurso descentralizador pero con práctica distinta, expresado en las siguientes posibles razones:
  - falta de voluntad política (falta de claridad del modelo)
  - cultura de poder centralista (profundizado por existencia de nuevos grupos de poder social y económico detrás del nuevo gobierno)
  - desconfianza hacia la apertura democrática de las municipalidades
  - necesidad imperiosa de reducir el gasto público.
- Un factor clave a considerar es la diversidad de la realidad municipal del país en términos:
  - territoriales (tamaño/características urbanas y rurales)
  - socio-económica (recursos existentes y potenciales)
  - organizativas

- otros (recursos humanos/escenario o no de guerra).
- Probablemente los dos principales obstáculos del proceso de descentralización en términos de base material son:
  - el nivel de pobreza de una buena parte de los municipios (considerar en algunos casos incluso su agotamiento): sostenibilidad económica (ingresos tributarios). Aunque han demostrado su capacidad de sobrevivencia
  - el número y calidad de sus recursos humanos (fundamentalmente los responsables de su gestión): fortalecimiento municipal
  - institucionalidad frágil: dificultad para dirimir conflictos de competencias.
- La legislación nicaragüense es en el plano formal una de las más avanzadas en Latinoamérica respecto a la autonomía municipal (Ver legislación comparada). La Constitución desarrolla el principio de autonomía; Ley de Municipios recién aprobada que desarrolla los postulados de la Constitución, sin embargo no existen todavía muchas de las condiciones necesarias para su aplicación efectiva (ausencia de Ley o Marco de

Descentralización y Ley de Participación Ciudadana/Ley de Carrera Administrativa diferenciada a nivel municipal). Desconocimiento e irrespeto hacia los marcos jurídicos; falta de voluntad política.

- La dependencia de los intereses locales a las dinámicas políticas partidarias nacionales (sobre todo en los espacios y momentos de ejercicio formal del poder político: elecciones) sigue siendo una constante de la sociedad nicaragüense, junto con una cultura política polarizante y caudillista.

**Presencia institucional.  
¿Quiénes y qué están  
haciendo los municipios?**

***Gobierno Central: planes  
y políticas***

- La presencia del Gobierno Central está fundamentalmente restringida a las instituciones prestadoras de servicios públicos básicos, lo que tiene que ver con el modelo y posibilidades de organización del Estado nicaragüense y la tradición centralista del mismo, esto fue reforzado con la división política administrativa regional y departamental.

- En los municipios rurales hay una presencia importante de las instituciones ligadas al control de los recursos naturales, tales como Ministerio de Recursos Naturales, MIRENA, Ministerio de Agricultura, MAG, Programa Nacional de Desarrollo Rural, PNDR.
- No existen políticas ni planes de desarrollo que orienten el trabajo del gobierno, no sólo a nivel local, sino a nivel nacional.
- Ausencia de administradores públicos, pues hay una tendencia más acorde a su sustitución por *managers* o gerentes, usando las ideas de la empresa privada.
- No existe un técnico responsable de la Comisión de Descentralización propia del Comité.
- Existen posibilidades de que el Fondo de Inversión Social de Emergencia, FISE, sea el organismo que podría manejar la inversión pública local.
- Hay una gran presencia y diversidad de grupos de la sociedad civil, en los espacios locales. Ello data del proceso organizativo y de democratización que va desde la Revolución a la fecha, en donde los temas de interés más relevantes son: mujer, niñez, medio ambiente, servicios a la producción, educación popular, desarrollo comunitario, y resolución de conflictos. Últimamente y sirviendo como eje más transversal y universalizador, puede citarse el desarrollo local y fortalecimiento institucional municipal.
- Establecer diferencias entre organizaciones locales y Organizaciones No Gubernamentales, ONG's (capacidad de gestión de los mismos y conciliación de los mismos con estrategias de desarrollo a otro nivel departamental, regional y nacional) Δ