

PROYECTO DESARROLLO MUNICIPAL SAMU/INCAE/UC BERKELEY

INFORME FINAL

Charles Downs
Fernando Kusnetzoff

Universidad de California, Berkeley

Septiembre 1981

PROYECTO DESARROLLO MUNICIPAL SAMU/INCAE/UC BERKELEY

INFORME FINAL

Charles Downs
Fernando Kusnetzoff
UC Berkeley.

PREFACIO

Al término del proyecto de apoyo a la Secretaría de Asuntos Municipales que se conviniere conjuntamente con INCAE y por un período aproximado de siete meses, nos corresponde presentar un informe final en el cual se resume nuestra experiencia en el desarrollo del proyecto y se indican algunas conclusiones que estimamos conveniente detallar. En un anexo se incluye copia de la documentación generada por el proyecto, tanto por nuestra propia participación como también por el equipo de INCAE y la colaboración de contra parte correspondiente de SAMU.

Debemos comenzar por indicar que las propias circunstancias en que se cumpliera el proyecto, tanto desde el punto de vista de la complejidad propia del hecho de incorporar tres instituciones distintas, como por la fuente dinámica del proceso de cambio en marcha en Nicaragua, del cual el funcionamiento del sistema municipal es parte integral e importante, significó al mismo tiempo un estímulo a nuestro trabajo y un necesario estilo de adaptación a cambiantes situaciones en actividades y prioridades, lo cual pensamos que se ha de reflejar en este informe. En su preparación, hemos usado la siguiente estructura:

- I. Introducción: Desarrollo nacional y desarrollo local.
- II. Tensiones previsibles en el desarrollo municipal del proceso actual de cambio en Nicaragua.

- III. El aparato del Estado y el desarrollo municipal.
- IV. Situación y perspectivas de los actuales gobiernos locales.
- V. Conclusiones
- VI. Indices de Anexos al informe final.

I. INTRODUCCION: DESARROLLO NACIONAL Y DESARROLLO LOCAL

El tema de la descentralización regional y local en el desarrollo de los países del tercer mundo ha sido materia de frecuente discusión y frustración en el medio latinoamericano durante las últimas décadas. Dentro de este tema, el rol específico del gobierno y escala municipales en la definición y aplicación de una estrategia de descentralización, aparece normalmente relegado a un nivel secundario por parte de instituciones de gobierno así como por los medios académicos, generalmente más preocupados por los aspectos macroeconómicos dominantes en las políticas de planificación regional.

Las condiciones en que se cumple el proceso de transformación social en Nicaragua, desde el período de insurgencia contra la dictadura somocista, pasando por el triunfo y la experiencia de los dos primeros años de gobierno popular, han permitido el desarrollo de prácticas de descentralización basadas, más que en sofisticados modelos, en una nueva y dinámica realidad felizmente captada por el gobierno, de modo de abrir perspectivas reales a la participación del pueblo en la definición y construcción de su destino. Esta es una situación radicalmente distinta de la experiencia local o municipal en otros países latinoamericanos, donde la función y alcances de la gestión municipal tienden a entenderse tan solo como una reivindicación localista y obsoleta de un pasado ya irrecuperable, frente a la racionalidad de un Estado fuerte y centralizado. Y ello resulta en cierto grado comprensible para aquellas sociedades latinoamericanas donde predomina un

modelo y estilo de desarrollo que se caracteriza por una decidida concentración de actividades económicas industriales en densas áreas metropolitanas, como también en aquellos casos donde predominan sectores de exportación de productos agrícolas monopolísticos u oligopólicos bajo el sustento de un Estado burocrático y represivo. En tales casos, lo que realmente subsiste del ente y funciones municipales en las apartadas provincias o departamentos rurales de esos países, es solamente un simple vestigio de estructuras patriarcales con funciones rutinarias y locales de muy limitada importancia.

Por ello, las reiteradas recomendaciones de expertos e instituciones internacionales, en especial cuando incluyen proposiciones que en lo administrativo, espacial y político plantean siquiera un modesto grado de devolución del poder económico y de decisión a los organismos y población de tales regiones y sectores postergados, caen por fuerza en el vacío, o en la aceptación tan sólo formal y retórica, por parte de clases dirigentes que mal pueden aceptar un camino que afecte sus presentes condiciones de injusto predominio.

Incluso al nivel local, cuando existe una situación de desigualdad en la posesión de recursos, en particular respecto de la propiedad de la tierra, se termina por dar paso a una clásica alianza entre grupos de poder de base agraria y burocracias locales, con la consecuente explotación de los sectores sociales más postergados, no obstante que en este caso en la apariencia se produce una manifestación de gobierno y resolución a nivel local. En otros términos, si no median cambios de orden estructural en estas sociedades, de modo de abrir paso a un modelo de integración política, social y económica que plantee una profunda transformación de la situación concentradora y excluyente descrita, como en el caso concreto de Nicaragua, las ideas de descentralización y gobierno municipal no pasan de ser formulaciones tecnocráticas de corto alcance.

De acuerdo con lo anterior, nuestra experiencia en este proyecto ha partido por destacar la condición revolucionaria del proceso nicaraguense. Ello ha significado que a los objetivos normales en una estrategia de desarrollo y descentralización regional, - que buscan por ejemplo una activación de la vida económica local o rural, se agregan aquí un juego de objetivos sociales, políticos y administrativos que se definieran en el Programa Económico de Austeridad y Eficiencia como "una transformación popular, democrática, gradual y nicaraguense, a un ritmo de marcha coherente, que maximice el bienestar social a los desposeídos, de acuerdo a las realidades objetivas del país". Por lo tanto, no sólo se trata aquí de "un cambio de guardia", sino también de la negación de ciertas características básicas en la estructura de la sociedad previamente controlada por los sectores sociales integrados con el somocismo, negación que se afirma con la experiencia participativa del pueblo de Nicaragua junto a su nuevo gobierno, los que en conjunto están afrontando un cuadro de limitaciones y obstáculos, así como de desafíos y estímulos que caracteriza la situación reciente, sobre la cual pasamos a dar una breve revisión en cuanto ella condiciona y define la práctica descentralizadora y de gobierno local.

II. TENSIONES PREVISIBLES EN EL DESARROLLO MUNICIPAL DEL PROCESO ACTUAL DE CAMBIO EN NICARAGUA

A. Tensiones Económicas

1. La difícil situación económica, que va a durar bastante tiempo, produce:
 - a. una política de uso de recursos enfatizando
 - 1) austeridad
 - 2) producción; y
 - b. demandas para el uso de recursos del Estado para hacer las inversiones que el sector privado deja de hacer.
2. Esto resulta en una tendencia de reducir (o por lo menos de no aumentar) inversiones sociales en:

- a. infraestructura humana municipal
- b. obras municipales (y servicios)

Estos son los elementos básicos para fortalecer el gobierno local y su apoyo popular, que se basa en:

- a. su capacidad de responder directamente a ciertos problemas,
- b. su capacidad de gestionar la solución de otros, y
- c. su capacidad de canalizar recursos a la comunidad para su uso.

Entonces, el elemento clave de desarrollo local tradicionalmente --recursos centrales -- no se transfiere por la prioridad dada a otras actividades, y por tanto el gobierno local se encuentra con más dificultades. Son más dificultades porque el pueblo ahora se expresa mas claramente, pero el gobierno local no puede responder. Regresaremos luego a este punto.

Esto -- la baja prioridad de inversiones municipales dado la orientación a producción y austeridad -- crea la necesidad, y las condiciones políticas dan la posibilidad de un campo de acción mayor por parte del gobierno local, multiplicando sus pocos recursos através de la participación directa de la población, mayor coordinación y mayor eficiencia. El gobierno en esta situación tiene un papel crítico en el impulso a la eficiencia y coordinación, y en ser un canal (e impulsor) de la participación popular. Cabe señalar aquí que esto requiere que el gobierno local tenga un mínimo de recursos para multiplicar, y una unidad político-administrativo para hacerlo.

B. Tensiones Políticas

Como ya es costumbre decir, las JMR son la "cara de la Revolución". Es a través de su funcionamiento que la población ve -- y juzga -- el éxito y comportamiento del gobierno. Eso hace también que las críticas a su funcionamiento puedan ser tomadas como críticas al gobierno. Pero pensamos importante - distinguir dos situaciones.

Primero hay muchísimos problemas concretos a nivel local. La mayor participación que ha traído la revolución significa que las muchas demandas que siempre existían ahora pueden ser escuchadas, pero no necesariamente resueltas. Esto produce una situación en la cual es natural tener demandas, críticas, y conflictos, pero que en su mayoría no son en contra del gobierno.

Cabe señalar aquí que este problema se ha presentado menos de lo que esperábamos en base a nuestras experiencias previas. - Además, cuando presente, ha sido casi siempre limitado al gobierno local, o a algún ministerio, por no llevar a cabo la política gubernamental. Atribuimos la ausencia relativa de conflictos sobre el no mejoramiento de condiciones locales a tres factores: la ausencia de una gran clase media con una ideología y experiencia consumista desarrollada, segundo la conciencia en la mayor parte de la población sobre la guerra aún reciente, y tercero el papel del Frente Sandinista de Liberación Nacional y otros explican las limitadas posibilidades de respuesta del gobierno y la economía actuales.

El segundo tipo de tensiones políticas se basa en una oposición política en contra del proceso, que recibe de los gobiernos municipales más opciones para criticar al gobierno central y al proceso. Esta oposición está lista para aprovechar cualquier problema local concreto y proyectarlo al nivel nacional. El desarrollo de los gobiernos municipales le da así 136 posibles centros de oposición, sea por problemas económicos, administrativos, morales, personales. etc.

Estas críticas hacen parte de las tensiones en el desarrollo del proceso que con la perspectiva de descentralizar y fortalecer a los gobiernos municipales, se debe resistir tendencias de cortocircuitarlos por soluciones centralistas o por identificar "críticas" con la oposición.

Es importante de continuar aceptando la crítica como un elemento importante de la participación de la población favorable al proceso, y como un llamado a atención acerca de problemas reales.

C. Tensiones Sociales

Hay ciertos cambios sociales que son partes importantes de la Revolución Popular Sandinista, y que crean tensiones en el proceso de desarrollo de los gobiernos municipales. La Revolución ha elevado a posiciones de dirección a fracciones y miembros de clases que no habían tenido tales posiciones en el pasado. De clases oprimidas en todos los sentidos, han pasado a participar en el poder político, sin casi ninguna experiencia o preparación, y los que antes asumían estos papeles han sido puestos afuera. Este cambio se encuentra en su mas fuerte en los gobiernos locales.

Esto produce por lo menos tres tipos de tensiones sociales:

1. A nivel local, hay tensiones entre los obreros y campesinos en las Juntas y los miembros de las clases mas altas;
2. Dentro del Estado, donde la JMR sufrió el cambio mas radical, puede haber tensiones con los funcionarios y técnicos que en general son de las clases medias y altas;
3. El conflicto ciudad-campo toma formas políticas nuevas y mas claras:
 - a. Entre Managua y el resto del país;
 - b. Al nivel local, donde,
 - 1) si el gobierno local continúa no respondiendo a las necesidades de las comunidades rurales, ahora recibe una crítica más fuerte de los organismos de masa de las comunidades;
 - 2) si el gobierno local se orienta para las prioridades en las comarcas y en el campo, recibe la oposición (o crítica) de los sectores urbanos, que por su ubicación y concentración son mas vocales.

Cabe señalar aquí otro aspecto de cambio social actual que aparentemente ha tenido menos influencia en las JMR: nos referimos al hecho que la participación de mujeres y jóvenes es mas bajo en las JMR que en la Revolución en general. Puede deberse a que son llamados a otras tareas, menospreciando el gobierno municipal, o por una migración de los jóvenes o por respeto tradicional a una estructura patriarcal. Nosotros no tenemos ninguna explicación, pero queríamos señalar el hecho para consideración.

III. EL APARATO DEL ESTADO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL

Como se mencionara anteriormente, el proceso de cambio en marcha envuelve transformaciones tanto a nivel de la estructura y relaciones de producción, como también en el carácter del nuevo Estado, de modo de incorporar plenamente a los sectores mayoritarios del país a las nuevas tareas, a partir de un esfuerzo extraordinario por superar los problemas propios de la reconstrucción. En este sentido, interesa analizar la relación entre las estructuras estatales y la estrategia específica de descentralización enunciada en sus líneas más generales en el propio Programa Económico de Austeridad y Eficiencia. Esta estrategia en sí misma no resulta mayormente distinta de aquellas planteadas por técnicos y expertos en esta materia en el medio latinoamericano. Lo que la distingue, en nuestra opinión, es la voluntad política real de su aplicación, sin duda como resultado del propio proceso transformador que caracteriza a Nicaragua, aplicación que sin embargo comienza a producir signos de actuales o previsibles problemas que es necesario identificar y discutir.

La estrategia de descentralización aparece por una parte concebida en términos de la regionalización - departamentalización - de las inversiones productivas y sociales, a partir de una planificación desde las estructuras centrales de gobierno. Por el otro lado, y simultáneamente, la estrategia propone un fortalecimiento del regimen municipal, muy ligado a una dinamización de diversas

formas de organización y participación popular. En principio, ambos procesos concurren al objetivo común de un desarrollo nacional más equilibrado y justo en términos económicos y espaciales. En su aplicación, sin embargo, requieren de condiciones a niveles tanto central como local que implican capacidades de gestión y coordinación, para las cuales se tienen situaciones desiguales por parte del segundo nivel. En efecto, y por explicables motivos, es al nivel central donde se ha dado un mayor dinamismo, concentración de recursos y capacidades por parte del aparato estatal. Como consecuencia, y derivado de la dramática presión por una rápida reactivación de la economía del país, - podría darse una situación similar a la de otros países latinoamericanos, donde los planes de descentralización se archivan o postergan en base a la prioridad que toman objetivos diversos de eficiencia económica o responsabilidades financieras externas, o bien presiones tecnoburocráticas de entidades de gobierno celosas de sus prerrogativas y, por lo tanto, de vocación autonomista.

Hasta ahora, el nivel local aparece parcialmente respaldado por dos estructuras de coordinación y apoyo: primero, por el creciente funcionamiento a nivel departamental de instancias de estudio y coordinación donde las delegaciones de las instituciones centrales deben buscar formas de articular sus programas y proyectos, lo que incluye formas de información y discusión con representantes de los gobiernos municipales y de las organizaciones de base; segundo, por la acción constante de SAMU como institución directamente responsable del funcionamiento de las Juntas Municipales de Reconstrucción y de sus organismos administrativos, lo que ha permitido importantes avances en materias de organización, capacitación y gestión de parte de aquellas, así como un permanente estímulo en sus relaciones con las organizaciones de base. Con todo, tendencias al autonomismo sectorial de los organismos centrales, y la subsistencia de una excesiva dependencia de los entes municipales respecto del poder central por falta de recursos o de facultades de decisión, configuran una situación a veces ambigua o indefinida, la cual creemos debe corregirse rápidamente, sobre el principio de una racional división de responsabilidades.

dades en el conjunto de estructuras que conforman el aparato estatal, con el objetivo de obtener una máxima y responsable participación de la población en las tareas nacionales y su expresión local o territorial, en una etapa vital para la afirmación del actual proceso de cambio en Nicaragua. Nos parece que SAMU tiene al respecto una función de extrema importancia en contribuir a tal clarificación, así como en la proyección de los problemas y posibilidades a corto plazo que enfrentan el conjunto de municipios del país y sus autoridades. En la parte siguiente de este informe, entramos a formular algunas observaciones pertinentes al funcionamiento directo del gobierno y administración municipales, cuya mejor resolución es parte indispensable en la correcta respuesta al problema recién señalado.

IV. SITUACION Y PERSPECTIVAS DE LOS ACTUALES GOBIERNOS LOCALES

Tenemos una impresión general muy positiva de las Juntas Municipales de Reconstrucción después de siete meses de estudio y trabajo con algunas de ellas y SAMU. Están compuestas por personas muy dinámicas y dedicadas, tanto en su trabajo administrativo como en términos de una visión de una sociedad mas justa y democrática.

En esta parte vamos a resumir nuestra información y recomendación en cuanto a la situación actual de los gobiernos locales. No trataremos de hacer una descripción completa, sino de enfocar sus características y problemas principales y de sugerir para consideración algunas líneas de acción. La discusión se divide en seis secciones: el desarrollo de las JMR; diferencias entre las JMR de las cabeceras departamentales y de los otros municipios; recursos humanos; recursos financieros; relaciones con entes estatales; y relaciones con organismos de masas. En todos los temas, trataremos de enfocar situaciones sistémicas y generalizadas y no los problemas de una u otra JMR. Como tal, las observaciones aquí incluidas son ofrecidas no en un sentido negativo, sino con el afán de contribuir al mejoramiento del sistema municipal.

a) Desarrollo de las JMR

En términos generales se puede dividir la historia de las JMR en tres grandes fases: una fase inmediatamente después del triunfo (que en algunos casos empezó ya durante la insurrección) cuando las tareas principales eran de formar una autoridad local capaz de restablecer el funcionamiento los servicios básicos, y de representar la victoriosa unidad nacional; una segunda fase de reconstrucción y reactivación, que ya está básicamente terminada; y una tercera fase, todavía no claramente definida, pero caracterizada por la administración normal y la intensificación del desarrollo político económico y social. Estas son las fases a nivel nacional, aunque en muchos municipios se pasó de la primera directamente a la tercera, pero sin el beneficio del apoyo de la política nacional, orientado en ese momento a las tareas de la segunda fase.

El cambio en fases implica en general una crisis en la JMR - con la formulación sobre ellas de nuevas demandas lo que a su vez ha llevado a la sustitución de bastantes Juntas. Esta situación tuvo muchas causas concretas, pero a nuestro juicio la mas importante ha sido la imposibilidad en cual algunas - JMR se encontraron de responder adecuadamente a los muchos - problemas y demandas presentadas al gobierno local, una imposibilidad que ha ocurrido a veces por falta de apoyo del gobierno central, pero especialmente por falta de una relación de apoyo mútuo suficientemente estrecha con los organismos de masas. Cuando ha habido sustitución, los nuevos miembros normalmente fueron escogidos a través de los organismos de masas, un proceso que ha fortalecido su interrelación.

A pesar de las sustituciones de la JMR que han habido, encontramos que la mayoría de los miembros actuales de las JMR han sido miembros desde antes de Septiembre de 1979, por lo menos en el 30% de la JMR encuestadas. Esto puede significar que se han adaptado bien a los cambios de tareas durante los dos años transcurridos, o puede significar en algunos casos que todavía no se ha hecho una renovación necesaria de la JMR.

Debería considerarse una definición de la "carrera" de miembros de las JMR. El proceso de selección y sustitución viene siendo hecho a través de los organismos de masas en conjunto con los CDD, pero no está claramente definido. El momento de sustitución se presenta por lo general como una crisis inesperada en la junta. A nuestro juicio, ésta resulta en gran parte de la falta de un plazo de término claro para la Junta; por ejemplo, el miembro de la Junta, al encontrarse en un trabajo frustrante, conflictivo y duro, con un horizonte sin límite (hasta 1985), decide en un mal momento por renunciar. Este problema se podría reducir con un proceso periódico de ratificación por la población que, por ejemplo, una vez al año le permite a los miembros de la Junta ser reconfirmados o cambiados, estrechando sus relaciones con los organismos de masa, y también permitiendo salir miembros que lo desean. Finalmente, se deberían considerar mecanismos para capitalizar la experiencia de las personas que salen de las Juntas, manteniendo su integración en el proceso y estructuras políticas.

b) Diferencias entre Cabeceras Departamentales y Otros Municipios

Hay una diferencia grande entre las condiciones de las JMR de las cabeceras departamentales y las de los otros municipios. Hay diferencias en términos de recursos humanos (ver sección siguiente más abajo), recursos financieros y técnicos, etc.; y es en las cabeceras departamentales donde se encuentran las delegaciones ministeriales. Esto último posibilita la relación más permanente que las JMR-cabeceras tienen con los delegados ministeriales.

Hemos encontrado una diferencia marcada en la idea que tienen los coordinadores acerca del papel de la JMR. Los de las cabeceras piensan en términos de la JMR como representante de la JGRN y del pueblo, de coordinar, dirigir o ser rector de

las delegaciones en su territorio. Los coordinadores de otros municipios acostumbran hablar de la JMR como encargadas de los servicios locales, defensoras de los intereses del pueblo, y canal de representación entre el gobierno central y el pueblo; normalmente no se ven a un nivel igual o superior al de los ministerios.

Estas perspectivas corresponden en parte a la situación de hecho existente: las JMR de las cabeceras son tratadas como representantes de su departamento, en cuanto se toma las otras como solamente municipales. En términos generales esta situación parece adecuada, en el sentido que los coordinadores de las cabeceras normalmente tienen más facilidad, capacidad y apoyo técnico para representar los intereses departamentales. Pero es importante reconocer que los problemas y el trabajo que más se presentan para el coordinador de la JMR-cabecera son los de su municipio, como cualquier otro coordinador. Entonces, es importante que el coordinador de la Junta-cabecera represente en realidad a su departamento. La Intermunicipal tiene un papel político fundamental en este sentido, además de sus otras razones de ser. La Intermunicipal es el mecanismo que mantiene presente en la mente del coordinador de la cabecera los problemas de los otros municipios. Además sólo al formarse una Junta Intermunicipal, se garantiza la condición de representantes departamentales a coordinadores de otros municipios aparte de la cabecera y se les da a todos su legitimidad a este nivel. Este poder de representación en nombre del departamento debería ser reconocido por la JGRN.

c) Recursos Humanos

Como ya lo indicáramos, los miembros de las JMR son personas muy dedicadas que se han mostrado capaces de aprender y emprender actividades sobre los cuales no tenían experiencia antes. ¿Cómo son estas personas?

En base a datos de 39 municipios (30% del total de 136), y de impresiones de muchos otros, podemos decir que ha habido un

cambio completo del personal del tiempo de Somoza.

1. En relación de la JMR (de 3 ó 5 personas), ningún miembro trabajaba en las alcaldías somocistas. Esto significa que estas personas no tenían ninguna experiencia en gobernar o administrar un municipio, y han tenido que aprender todo.
2. En relación a los empleados municipales, se encuentran en estos municipios solo dos personas (1%) que trabajan antes en la alcaldía -- los dos son ingenieros.
3. El cambio ha sido completo, no sólo en términos de personas, sino también de las clases sociales representadas en el gobierno local. En los 39 municipios encuestados, 60% de los miembros de las JMR son obreros o campesinos: (50% campesinos, 10% obreros). Esto ayuda a explicar y reforzar la necesidad de programas de capacitación.
4. A su vez esta composición social se refleja en la formación escolar de los miembros. En general, ellos tienen un promedio de educación primaria (no completa), aunque en las JMR de las cabeceras departamentales el promedio es de educación secundaria (no completa). Una vez más, se ve la importancia de programas de capacitación.
5. Como decíamos anteriormente, la participación generalmente alta de las mujeres y jóvenes en el proceso revolucionario, no se ve reflejada en las JMR. Solo 15% de los miembros son mujeres. En relación a la edad, la mayor parte de los miembros en las cabeceras departamentales se encuentran entre 35 y 50 años, en cuanto en los otros municipios el porcentaje entre 25 y 34 años es casi igual al de entre 35 y 50.

Hemos visto la necesidad de programas de capacitación que resulta del cambio completo de personal en los gobiernos locales;

los que tenían experiencia antes no trabajan hoy en los gobiernos, y los que hoy están, entraron sin tal experiencia, y vienen de clases sociales a las que este tipo de trabajo era vedado.

Hay un problema aún más fundamental que la falta de experiencia del personal del gobierno local: hay muchas municipalidades que ni siquiera tienen el núcleo de personal mínimo para mantener su trabajo básico. Esto resulta de la falta de ingresos suficientes para pagarles. Sin este personal mínimo, no se pueden dar los servicios básicos, ni mucho menos hacer el trabajo político de representación del pueblo, gestión de sus problemas, etc. Se debería dar alta prioridad al garantizar una estructura de personal básica.

Con esto se pueden garantizar las funciones administrativas, pero ello no es suficiente. Hay muchos casos en los cuales hay este mínimo de personal, pero por ser compuesto de los propios miembros de la JMR, su trabajo político-directivo no se cumple bien. De hecho, 90% de los miembros de las JMR son funcionarios administrativos (de la JMR) de tiempo completo. Esto crea demandas excesivas sobre los miembros. La presión de demandas de trabajo político-directivo de la JMR, trabajo administrativo de funcionario, y/o a veces trabajo político como responsable local del FSLN, no les permite cumplir cabalmente con sus responsabilidades. La experiencia indica que es el trabajo de Junta el que sufre primero. Noventa por ciento de los miembros de las JMR sufren estas demandas, Creemos importante garantizar tanto las funciones político-directivo como las administrativas. A largo plazo esto significa el tener personas diferentes con cada responsabilidad; entre tanto se debería especificar bien ambos tipos de funciones y velar por ellas.

d) Recursos Financieros

Hay grandes variaciones en los ingresos locales, que corresponden a la variación en gastos locales; es decir los gastos

son completamente limitados por ingresos. No hay en este momento un proceso de endeudamiento de las municipalidades, y del mismo modo, cuando no hay dinero suficiente para pagar un equipo mínimo de personal, o unas pocas obras pequeñas, no hay ni personal ni obras. Como indicáramos anteriormente, es importante conseguir los fondos necesarios para mantener el equipo de personal mínimo -- sin eso no puede haber gobierno local -- y para algunas obras o actividades que permitan la consolidación mutua del gobierno local y de los organismos de masas.

Actualmente el problema mayor en la captación de impuestos es el no pagar los impuestos adeudados por empresas del sector APP. Su valor varía entre municipios, pero equivale a un promedio de 30% de los actuales ingresos locales. Esto significa un subsidio de 30% de los ingresos municipales a estas empresas. Hay también algunos problemas en captar impuestos de comercio o de otros sectores, como algunos terratenientes de Boaco y Chontales.

e) Relaciones con Entes Estatales

Las relaciones con entes estatales ya fueron discutidas en parte más arriba. Aquí señalamos solamente el hecho que los conflictos principales han sido con las instituciones que construyen infraestructuras físicas -- MICONS, INAA, INE -- los que tienen los recursos necesarios para responder a los problemas materiales más básicos de los municipios.

Estos problemas y otros se han visto aliviados por la cooperación desarrollada en los CPR y Consejos Departamentales de Planificación, pero es importante consolidar un poder de influencia sobre las actividades de los entes estatales por parte de las JMR organizadas lo que a su vez requiere una descentralización del poder de decisión a las delegaciones departamentales y la unificación de voz de las JMR.

f) Relaciones con Organismos de Masas

Hemos encontrado mucha buena voluntad de trabajar con los organismos de masas, con muchos ejemplos positivos de criterios para obras cambiados por su participación, o de recursos multiplicados y proyectos hechos por la cooperación entre organismos de masas y JMR. Se ha aprendido en muchos municipios que las JMR y los organismos de masas se fortalecen mejor cuando se fortalecen mutuamente.

Pero hemos encontrado que muchas veces las relaciones entre ellos son muy informales, en base a contactos personales entre dirigentes. Creemos importante crear y garantizar canales de participación básica. Específicamente, se debería garantizar la información de la población a través de informes frecuentes completos y claros, así como de "caras al pueblo" periódicas, y garantizar el derecho y posibilidad de la población organizada de participar en la determinación de prioridades municipales a través de estructuras como los Consejos Consultivos y Consejos Populares de Desarrollo Municipal que se han venido ensayando en varios municipios del país.

V. CONCLUSIONES

De la consideración general de los temas que hemos tratado en las cuatro partes anteriores de este informe, pensamos que puede concluirse en los siguientes aspectos principales que conciernen al próximo futuro del sistema municipal y a las responsabilidades y tareas de la Secretaría de Asuntos Municipales:

- La compleja coyuntura por la que pasa en la actualidad el país, significa una seria contracción de los recursos de inversión y funcionamiento ordinarios disponibles para las tareas municipales. Sin embargo, esta situación no debe entenderse como un freno en el proceso de cambio en curso. Muy por el contrario, el municipio y su Junta - por su directa relación con las bases de sustentación del régimen - puede y debe constituirse en factor de primera importancia en la generación de un mayor dinamismo

mo social, económico y político, a la vez que oriente su quehacer a la generación de recursos nuevos o alternativos, apoyado en una acción bien coordinada con las demás estructuras de gobierno y con el pueblo organizado;

En este sentido, y dejando muy en claro la importancia que a escala municipal tienen el cumplimiento de tareas de servicio locales y el diseño de proyectos de desarrollo prioritarios para los municipios, debe señalarse como urgente una consolidación de la función de gobierno de las JMR, la que tiende a veces a confundirse con las responsabilidades y tareas antes mencionadas. Lo dicho requiere, junto a un nítido reconocimiento de esta función de gobierno dentro de la estructura del Estado, el asegurar para el municipio cuadros dirigentes bien preparados y en condiciones de concentrarse en la labor fundamental de organizar, expresar y representar al pueblo al nivel local;

Pero, no basta atender las diversas tareas indicadas con la sólo existencia de un buen gobierno municipal. Ya se ha dicho que no puede suponerse una exclusiva generación local de todos los recursos necesarios para el desarrollo municipal. Al respecto, la capacidad de respuesta del gobierno municipal a las enormes tareas tanto políticas como materiales que enfrenta, depende en parta primordial de la correcta solución de dos condiciones:

- a) del poder de decisión real de las instituciones sectoriales del Estado en los niveles regional, departamental y local, combinado con el grado de influencia efectiva que se reconozca a las JMR en la preparación, decisión, ejecución y vigilancia de los programas nacionales en su expresión local, para lo cual la contribución de SAMU es de la mayor importancia en su doble papel de coordinación y capacitación de las JMR.

- b) del perfeccionamiento y voluntad de interacción de las JMR con las organizaciones de base locales, cuya decisiva participación debe buscarse y asegurarse en todas las etapas conducentes a la materialización de aquellos programas estatales, así como en la generación de otros complementarios de origen local.

Conviene indicar aquí, que el gobierno municipal al cumplir así sus funciones de modo de lograr variadas interacciones en dirección tanto hacia las instancias centrales de gobiernos como hacia la población local, debe convertirse en agente vigilante de posibles deformaciones centralistas, sectorialistas y burocráticas, a la par que evita por tal camino similares problemas a nivel de los propios organismos municipales.

Pensamos por último, que es del caso agregar un área específica más que debe atenderse prontamente respecto del desarrollo municipal, por parte conjunta de municipios, organismos centrales y organizaciones de base. Se trata de lograr las condiciones necesarias para un definido y ordenado crecimiento de los centros poblados y su respectivo entorno territorial, de modo de avanzar desde ya en su consideración y estudio para evitar errores y costosas modificaciones posteriores. Una clara política de desarrollo espacial para cada municipio no requiere tanto de recursos nuevos, como de una consideración oportuna y realista a partir de los legítimos intereses locales.

Managua, Septiembre 15, 1981.

elz.