

Rol del desarrollo municipal en una estrategia de descentralización regional; el caso de Nicaragua

*Fernando Kusnetzoff**

RESUMEN. Contribución teórico-práctica a nivel urbano-regional que, comparativamente, describe la situación de los gobiernos locales y los esfuerzos de descentralización durante el régimen somociano y el actual gobierno revolucionario. En el primer caso, el perfil histórico diseñado corresponde a un autoritarismo dinástico excluyente, represivo y altamente dependiente. En el segundo caso, se trata de un proceso de reconstrucción social, tal como lo define el autor. Por lo mismo, los esfuerzos de descentralización estarían mediatizados por la naturaleza que asume la acumulación del capital, el gran peso ejercido por el sector

privado, la herencia somocista misma, así como las exigencias políticas momentáneas, el burocratismo omnipresente y, también la visible presión externa sobre el nuevo régimen. El análisis, entonces, caracteriza las iniciativas tendientes a modificar el contenido y

* Profesor del Departamento de Planificación Urbano-Regional de la Universidad de Berkeley, California. Este artículo corresponde a una ponencia presentada por el autor en el Seminario sobre Métodos de Información y Análisis Urbano-Regional, organizado por el IPGH, en San José, entre el 7 y el 11 de setiembre de 1981.

la calidad de clase del Estado nicaragüense, importancia del poder local y municipales, es decir: atención a los municipios más débiles; superación del centralismo histórico; capacitación de recursos humanos para facilitar la descentralización y, finalmente, reacomodamientos de las finanzas de los gobiernos locales.

SUMMARY. It is a practical-theoretical contribution at an Urban-Regional level that comparatively, describes the situation of the local government and of their efforts to decentralize during the Somoza Regime and in the actual revolutionary government. In the first case, the outlined historical profile corresponds to an excluding authoritarian dynasty, repressive and very dependent. The second case, is an example of a social reconstruction process, as described by the author. As such, the decentralization efforts will be measured by the nature of the accumulation of capital, the influence exercised by the private sector, the Somoza heritage, as well as the momentary political demands, the omnipresent bureaucracy and the ever present external pressure placed on the new regime. Thus the analysis characterizes tending initiatives to modify the content and quality of the Nicaraguan State, and in this same context, of the local and municipal powers. The author defines four preoccupation and principal action areas, that is: the attention given to the weakest municipalities; the overcoming of the historical centralism; the capacity of human resources in order to facilitate the decentralization; and finally, reaccommodation of the local governmental finances.

RESUME. Au niveau urbain-régional, on analyse du point de vue théorique et pratique, les changements introduits par la tombee de Somoza au ni-

veau du pouvoir local ainsi que la politique de décentralisation poursuivie par l'actuel gouvernement révolutionnaire. Durant le régime somociste, le profil historique correspondait à un autoritarisme dynastique exclusif, répressif et de forte dépendance externe. Maintenant, il s'agit d'un processus de reconstruction social comme l'affirme l'auteur, par la même, les efforts tendant à la décentralisation seront médiatisés par la nature même de l'accumulation du capital, le grand poids du secteur privé, l'héritage somociste ainsi que les exigences politiques du moment, la bureaucratie omniprésente et aussi la visible pression externe sur le nouveau régime. C'est dans ce contexte que sont présentées les propositions en vue de modifier le contenu et la qualité de classe de l'Etat au Nicaragua et, en même temps, amplifier le pouvoir local et municipal. Quatre objectifs sont définis comme prioritaires, soient: attention aux municipes les plus faibles-supération du centralisme historique-capacitation des ressources humaine en vue de faciliter la decen centralisation-et, finalement, réacondicionnement fiscal des pouvoirs locaux.

A) INTRODUCCION

Relaciones entre desarrollo nacional y desarrollo local

Las singulares condiciones en que se desenvuelve el proceso de cambio en Nicaragua a partir del triunfo popular sobre la dictadura somocista en julio de 1979 presentan una oportunidad para la implementación de una política de desarrollo regional y de descentralización administrativa basada, más que en un sofisticado modelo de planificación, en una dinámica realidad felizmente captada y respaldada

por el gobierno nicaragüense, la cual comenzara a generarse en pleno período de la insurrección. En este artículo se pretende analizar el rol que en la definición y aplicación de la presente estrategia de descentralización cumplen las instituciones locales o más bien dicho, el sistema municipal. Esta es una área de estudio que normalmente aparece relegada a un nivel secundario en los medios académicos, más preocupados por los aspectos macroeconómicos de una política de planificación regional. Lo municipal es entendido frecuentemente como romántica reivindicación localista de un pasado irrecuperable, frente a la racionalidad de un Estado centralizado y fuerte, cuando no como la simple expresión de limitadas funciones locales de servicio y de carácter rutinario. Tal menosprecio es comprensible respecto a aquellas sociedades latinoamericanas donde el modelo prevaleciente de desarrollo revela una perspectiva dirigida a la concentración de actividades económicas, predominantemente industriales y en densas áreas metropolitanas, e incluso en aquellas sociedades donde predomina un modernizado sector agrario de exportación más o menos monopolístico, apoyado en un Estado administrador y represivo. En esos casos, lo que realmente queda del ente municipal en las apartadas provincias, cantones o departamentos rurales de esos países, no es más que vestigios de estructuras patriarcales que poco o nada significan en la determinación de las políticas nacionales de desarrollo. Vale decir, que en sociedades tradicionalmente "desarticuladas"—en el sentido que define Alain Touraine¹ como una discordancia entre el funcionamiento del sistema económico centrado en el exterior y el de la sociedad y la cultura nacional y regional— el imperativo de una acumulación capitalista acelerada implica una

postergación de las regiones periféricas y de las categorías sociales populares.

Por ello, la insistente prédica regionalista de instituciones internacionales y de expertos, particularmente cuando incluye proposiciones más bien modestas que, en lo espacial y político, anuncian un asomo de devolución del poder económico y político a tales regiones y sectores postergados, cae por fuerza en el vacío frente a clases dirigentes que hacen precisamente de la desarticulación, y aún de la exclusión de las mayorías nacionales, la razón de ser de su predominio. Del mismo modo, las recomendaciones derivadas de la experiencia anglosajona en gobierno local, donde a una sólida base económica y demográfica de carácter urbano se agregan razones ideológicas y políticas por largo tiempo establecidas, entran en contradicción con una América Latina todavía rural y con municipios empobrecidos, carentes de funciones dinamizadoras y de recursos humanos calificados. Por otro lado, la consolidación de élites burocráticas y tecnocráticas dentro de un juego de clases favorable a un Estado centralizador, contribuye al descrédito de la opción más o menos autonomista local, en la medida que ello implica devolver funciones recientemente ganadas a nivel nacional².

Podrían agregarse aún en esta breve enumeración de obstáculos e incomprendiones que conspiran contra el desarrollo local, las numerosas experiencias donde una situación de desigualdad en la posesión de recursos, en especial, respecto a la propiedad de la tierra, termina por generar una alianza entre grupos de poder agrarios y burocracias locales, con la consecuente explotación de los sectores desposeídos. Se desprende entonces que una solución real, radical, en el sentido de

cumplir un modelo de desarrollo que integre política, social y espacialmente a la población, requiere de cambios en el orden estructural de las sociedades latinoamericanas en profundidad suficiente como para transformar la situación concentradora dominante. Nicaragua representa, en este sentido, una experiencia de suma importancia, cuyas características ciertamente justifican una cuidadosa evaluación de sus pasos hacia una estrategia de descentralización.

Descentralización y desarrollo local en condiciones de movilización social

Consecuente con lo expresado más arriba, esta ponencia parte por destacar la comunicación revolucionaria del proceso nicaragüense. Ello significa que en las estrategias específicas de desarrollo regional y municipal, se agregan a las categorías convencionales económicas tales como la creación de empleo o la dotación de infraestructuras activadoras de programas rurales, un juego de objetivos sociales, políticos y administrativos que pretenden en su conjunto una transformación a fondo de la sociedad en términos de *“una transformación popular, democrática, gradual y nicaragüense, a un ritmo de marcha coherente, que maximiza el bienestar social de los desposeídos de acuerdo con las realidades objetivas del país”*³.

Tal definición es entonces del producto de una experiencia reciente y dramática, mundialmente aclamada, por la cual se puso término a un régimen despótico, por demás conocido. Pero, no sólo se trata aquí de un caso más de eliminación de la cabeza visible de la “dinastía”, sino también de la negación de ciertas características básicas del tipo de sociedad por ella conducida. Por ello, no se trata en este ca-

so de evaluar un programa de desarrollo regional o municipal en condiciones convencionales, sino de seguir un proceso singular, dinámico, cuyas raíces deben buscarse no en un gabinete técnico de planificación, sino en la experiencia vivida por el pueblo nicaragüense a través de la cual se gestara una conducción que hoy día responde por las actuales estrategias.

Por supuesto, no corresponde aquí agregar mayores elementos a la ya extensa y por demás apasionante, polémica sobre el carácter de la revolución sandinista, sobre los actores y clases envueltas en ella, o sobre el papel específico del Estado. Baste decir que en muchos sentidos, esta revolución rompió con esquemas y pronósticos diversos, originados bajo opuestos signos ideológicos⁴. Nos atrevemos tan sólo a bosquejar un marco explicativo muy general, por el cual reconocemos una creciente polarización y movilización de distintas capas sociales crecientemente alienadas por el anterior régimen nicaragüense, bajo el liderazgo liberador de un bloque popular. Queda, pues, para otros el dilucidar el papel más específico jugado por sectores del campesinado, de la pequeña burguesía urbana, de estudiantes y proletarios, o de grupos marginados, en las alianzas y acciones que culminaron con la insurrección armada final y la precipitada fuga del dictador. Dos hechos, nos parece, asumen especial significación para el estudio de las nuevas políticas de desarrollo municipal: a) el carácter definitivamente popular, masivo, de la insurrección, distinto entonces del “pronunciamiento” militar o de la asonada de un grupo exasperado, lo cual fuera creando ya en el período de la lucha armada algunas de las condiciones que definen las opciones del presente sistema municipal; y b) la pesada “herencia” del régi-

men anterior, tanto en términos institucionales, administrativos y económicos, como en pérdidas humanas irre recuperables, lo que compone un dramático cuadro de dificultades y limitaciones, así como de desafíos y estímulos, en el proceso transformador en marcha. Ambos factores concurren en nuestro estudio del caso nicaragüense, a partir de una breve revisión de las condiciones prevalecientes en el país en tiempos de Anastasio Somoza.

B) EL SISTEMA MUNICIPAL EN NICARAGUA DURANTE EL PERIODO "DINASTICO"

Probablemente sea justo comenzar por señalar que el funcionamiento del sistema municipal en Nicaragua no se diferenciaba en modo apreciable del existente en el resto de Centro América en términos de su rol, recursos y eficiencia, en la medida que ciertas características históricas de la región en el orden económico y social eran a su vez comunes. Incluso, cuando se podían destacar diferencias cualitativas importantes en el plano propiamente político, como en el caso de Costa Rica poseedora de una larga tradición democrática, la realidad municipal languidecía virtualmente inalterada e inalterable: un juego de funciones limitado a la provisión de algunos servicios sociales y administrativos básicos, a los que se agregan ocasionalmente escasos proyectos de infraestructura económica, por lo general concentrados en los principales sectores urbanos. Para ello, las municipalidades han contado con recursos provenientes de la recolección de algunos impuestos locales, combinados con subsidios gubernamentales y esporádicos créditos externos.

En ese cuadro, exponente de una reducida capacidad de acción municipi-

pal, la "estabilidad" del régimen gobernante por largas décadas produjo sin embargo características probablemente extremas de subordinación y corrupción de las autoridades municipales frente al gobierno central. En 1973, el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) publicó un detallado estudio de las municipalidades en Nicaragua ⁶, el cual puso en evidencia el deterioro y desequilibrio del sistema municipal, en particular respecto a la vasta mayoría correspondiente a zonas rurales. Es así como aquéllas pocas pertenecientes a la zona del Pacífico, absorbían en ese año no menos del 88 % del total nacional de presupuestos municipales, con sólo un 16 % del territorio del país, y reflejando de paso el marcado desequilibrio regional de Nicaragua, donde Managua y algunas ciudades secundarias próximas concentran gran parte de la vida económica del país. Por el año 1978, el Anuario Estadístico publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) ⁷, presentaba datos sobre ingreso municipal por habitante del orden de C. 175,00 en Managua, frente a menos de C. 1,00 en San Juan del Norte o La Cruz de Río Grande. Sin duda, el terremoto de 1972 que asolara la capital de Nicaragua acentuó tal desequilibrio, a lo que se agregó la conocida expansión del imperio financiero de los Somoza, principales beneficiarios de la catástrofe.

En realidad, puede sostenerse que el régimen hizo cuidadoso uso de los gobiernos municipales tanto para facilitar las operaciones del modelo económico imperante, talvés más por exclusión de gran parte de los municipios que por extracción directa de recursos como para crear un mecanismo de apoyo político sobre la base de imponer autoridades incondicionales, en-

cargadas de identificar posibles focos antagónicos al gobierno. No es posible medir el efecto que la suma de tales decisiones produjo en los diversos municipios en términos de una creciente insatisfacción frente a la persistencia de una situación sin aparentes expectativas de cambio. Sin embargo, es lícito pensar que la acentuación de las deformaciones estructurales de la sociedad nicaragüense, de su realidad socioeconómica, en parte provocadas por una conducción desatinada y voraz, contribuyó a la maduración de las condiciones subjetivas de carácter político que precipitaron el proceso revolucionario. En especial, el período final de lucha abierta y de represión irrestricta desatada por un régimen en camino al colapso, tuvo por efecto la incorporación masiva de la población en numerosos municipios a la gesta liberadora factor que como señaláramos más arriba, marca el comienzo de una fase participatoria del pueblo en los asuntos propios de la vida municipal.

C) LA RECONSTRUCCION Y LAS PRIMERAS EXPERIENCIAS EN DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO LOCAL

El nuevo régimen, constituido en torno de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional (JGRN) demostró rápidamente su voluntad de restablecer el funcionamiento del país a partir del espectacular triunfo de julio de 1979, para lo cual, prácticamente, ha tenido que partir por una reformulación del carácter del nuevo Estado, más allá de las medidas inmediatas de reactivación de la economía nacional. Lo anterior significa una tarea por demás excepcional, para lo cual resulta indispensable movilizar al máximo la capacidad de acción no sólo del nuevo aparato de Gobierno, sino de toda la población. Y ello se ha iniciado en

condiciones por demás críticas, derivadas de la considerable destrucción provocada por el conflicto bélico, así como de una grave situación económica acumulada en los últimos años de la gestión somocista. Estimaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) indicaban para el año 1979 una caída en el PIB superior a quinientos millones de dólares respecto a 1978, y cercana a los setecientos millones de dólares respecto a 1977, que puede considerarse como el último año normal de la administración anterior⁸. La deuda externa en esos mismos años se expandió incontroladamente por sobre los mil quinientos millones de dólares, vale decir, sobre seiscientos dólares por habitante para un país con una población no mayor de dos millones y medio de personas. La destrucción material en edificios, maquinarias y productos diversos sobrepasó a su vez los quinientos millones de dólares, de los cuales unos cien millones corresponden directamente a edificios y obras de infraestructura. Frente a la magnitud de estas cifras, el Gobierno apeló a la cooperación internacional, al mismo tiempo que esbozó un primer Programa de Reactivación Económica en Beneficio del Pueblo, dado a la publicidad a fines de aquel año⁹. No es posible resumir aquí las características y metas de este Programa ni del que lo continúa para el presente año¹⁰ y sólo cabe indicar la profundidad de sus objetivos en el sentido de generar una sociedad más desarrollada, igualitaria e independiente. Interesa sí, detenerse un poco en aquellos objetivos básicos explicitados en el segundo Programa, que tienen incidencia directa sobre las perspectivas de descentralización a escala regional y local, los que se insinúan al describirse la intención del Estado de acelerar un proceso de descentralización a la par de consolidar una

dirección unificada de la economía, en los siguientes términos:

“B. Un proceso de descentralización, que se expresa en el fortalecimiento de capacidad operativa de los departamentos y gobiernos locales para realizar tareas en el campo social a través de pequeñas obras de infraestructura, así como en el campo de la producción y el abastecimiento. Para ello, se elevará la participación de los trabajadores en la gestión y control de las diversas tareas económicas”. (Programa 81. Pág. 18. Subrayado en el original).

Esta opción descentralizadora, que en sí misma no resulta particularmente novedosa en su enunciado para los especialistas latinoamericanos, o para toda una gama de asesores y expertos internacionales en los aspectos tanto económicos como espaciales del desarrollo regional, presenta, sin embargo, como característica distintiva una voluntad concertada de ponerla en práctica en condiciones coyunturales propicias, derivadas del propio proceso de transformación política y social de Nicaragua, que la diferencian de esquemas sólo formalmente similares ensayados antes en otros países latinoamericanos ¹¹. Específicamente, la estrategia de descentralización concebida por el nuevo Estado nicaragüense se apoya en dos mecanismos institucionales complementarios. Por una parte, a través del Ministerio de Planificación (MIPLAN) se han iniciado desde mediados de 1980, estudios tendientes a la regionalización del país en el mediano plazo; por otro lado, se ha puesto énfasis en el fortalecimiento del régimen municipal y, a través de éste, a mecanismos de participación popular en su gobierno, bajo la supervisión de una nueva institución de ni-

vel ministerial, la Secretaría de Asuntos Municipales (SAMU). En la práctica, se está dando una convergencia entre los objetivos y estilo macroeconómicos y territoriales del MIPLAN, y las finalidades más localizadas y político-administrativas de los programas de desarrollo generados por la SAMU. Es este último énfasis en mejorar la capacidad de gestión a nivel de subunidades geográficas y administrativas, tales como el departamento y el municipio, tanto de los organismos o instituciones del Estado sectoriales, como por parte de las estructuras de base local, lo que nos parece de mayor importancia en la experiencia nicaragüense, y sobre lo cual se concentra el resto de esta ponencia. Sin embargo, conviene indicar brevemente algunos de los parámetros y propósitos inicialmente delineados a nivel de desarrollo y planificación regional que explican la intención descentralizadora del Gobierno.

Como se señalara anteriormente, Nicaragua posee una estructura regional y demográfica muy polarizada, que en parte determinante ha sido producida históricamente por su forma de inserción en el mercado mundial, toda vez que se trata de un país tradicionalmente agroexportador. Los efectos en la distribución de la población, así como en la ubicación de las inversiones productivas y sociales son claros, con un predominio neto de los departamentos de la Zona Pacífico y muy en especial del de Managua, cuya ciudad capital absorbe no menos del 43 0/0 de la población urbana de todo el país. Frente a esta situación, los objetivos de planificación regional intentan, a partir de 1981, dar comienzo a un conjunto de medidas tendientes a corregir el mencionado desequilibrio regional, movilizandolos recursos tanto del sector estatal como privados a lo largo de varias líneas específicas ¹²:

- agilizando el proceso de racionalización y redistribución geográfica de las fuerzas productivas;
- orientando las inversiones hacia las zonas menos desarrolladas, aprovechando los recursos del lugar;
- eliminando progresivamente las diferencias salariales de la capital con el resto del país;
- beneficiando con créditos comerciales a los pequeños comerciantes que tienen su campo de acción en las ciudades más alejadas de la capital; y
- apoyando la pequeña y mediana producción de los departamentos por sobre la de Managua.

Desde el punto de vista social y local, los objetivos de planificación regional incluyen entre otros puntos los siguientes:

- responsabilizar a los departamentos de la administración de centros de salud, escuelas, viviendas confiscadas, tiendas populares, abastecimientos, centros productivos, programas de producción y sociales; y
- priorizar en el programa de servicios sociales a los departamentos y en especial el campo.

Con el objeto de poner en práctica las orientaciones descritas, se han dado pasos importantes, tales como la formación de Comisiones Programáticas Coordinadoras (CPCR) a nivel departamental, así como la departamentalización de las inversiones productivas, y de infraestructura económica y social, de modo de disminuir la gravi-

tación de aquellos departamentos tradicionalmente dominantes.

Como se indicó en la cita incluida más arriba sobre la estrategia de descentralización del Estado, una regionalización requiere para su efectiva implementación, de una capacidad operativa de las unidades de gobierno y ejecución locales. Sin ello, se presenta el riesgo de una descentralización tan sólo formal, que en la práctica termina por consolidar el mando unilateral de las instituciones sectoriales en la concepción y ejecución de programas locales, sobre la base técnicamente correcta de que la carencia de recursos humanos locales capacitados obliga a la institución central a absorber las distintas fases de un proyecto o programa específico. Esta ha sido, por lo demás, con frecuencia la experiencia de la intervención estatal en otros países latinoamericanos, en especial en aquéllos con un relativo menor desarrollo. Objetivos de eficiencia inmediata, responsabilidades financieras a nivel internacional, la propia presión de una tecnoburocracia celosa de sus prerrogativas, la necesidad de mostrar competitividad ante el sector privado o de conformar al inversionista externo, son algunos de los argumentos y elementos que gradualmente morigeran las buenas intenciones de algunos gobiernos respecto a la mayor participación y autonomía locales. Nos parece que esta situación, cuya lógica no puede menospreciarse, se podría dar también en el caso que estamos analizando, no obstante el énfasis de las declaraciones y estrategias comentadas. En realidad, la dramática presión por una rápida reactivación de la economía del país, podría postergar para mejores tiempos los planes de descentralización. Dependerá entonces en parte importante del nivel de respuesta a las iniciativas del Gobierno en ma-

teria de desarrollo y gobierno local por parte de las comunidades y organizaciones de base, el éxito de este componente vital del actual modelo nicaragüense, respuesta que se explora a continuación.

El nuevo sistema municipal en Nicaragua

Entre los muchos efectos de la revolución, debe incluirse la virtual paralización del funcionamiento administrativo de las municipalidades del país en 1979, las que estaban encabezadas generalmente por alcaldes de la confianza del régimen somocista, los cuales renunciaron, huyeron o fueron destituidos en las semanas finales del conflicto. De hecho, en aquellos municipios donde el proceso liberador se iba consolidando, nuevas autoridades se hicieron cargo de restablecer el funcionamiento municipal en forma transitoria. Ya en el mes de octubre de 1979, la JGRN emitió el decreto No. 106 por el cual se creaba la Secretaría de Asuntos Municipales (SAMU) con la finalidad de coordinar y dirigir las actividades de las Juntas Municipales a lo largo del país. Estas Juntas, conocidas como Juntas Municipales de Reconstrucción (JMR) fueron a su vez oficialmente creadas por Decreto de la JGRN en el mes de enero de 1980.

Dada la inmediata necesidad de restablecer con prontitud el funcionamiento de las municipalidades, tanto para atender los innumerables problemas generados por el conflicto y la reconstrucción como las funciones habituales propias de aquéllas, se decidió por mantener la división política y administrativa del país, así como los límites territoriales de cada municipio. La designación de las nuevas autoridades, las JMR, se efectuó en forma expedita, consultando en asambleas pú-

blicas a representantes de diversas organizaciones de masas, generalmente convocadas por miembros de la propia JGRN o de la SAMU. En estas Juntas ha recaído la pesada tarea inicial de reactivar la vida municipal, contando con una composición de tres miembros (cinco en las cabeceras de departamentos) propietarios, uno de los cuales ejerce la presidencia en carácter de Coordinador Municipal.

De acuerdo con el decreto mencionado, la condición básica para integrar las JRM consistió en poseer solvencia moral reconocida y ausencia de vinculaciones con la corrupción del régimen depuesto, junto con contar con respaldo popular. Ello permitió partir con cierta unidad de criterio por parte de las Juntas, pero al mismo tiempo dio margen para una permanente rotación de sus miembros por diversas y previsibles razones, principalmente relacionadas con falta de tiempo o preparación para sus funciones, problema que algunas veces hizo crisis a poco tiempo de su instalación. Debe tomarse en cuenta que los miembros de las Juntas no perciben salario, con la excepción del Coordinador. El procedimiento de reemplazo de los miembros de las JMR ha sido regulado a través de la SAMU.

No obstante lo dicho, la JMR lograron en general cumplir con sus funciones básicas, para lo cual contaron gradualmente con la asesoría de la SAMU. Uno de los problemas más apremiantes fue en un comienzo, naturalmente, el de la captación de los recursos que tradicionalmente no han alcanzado siquiera para mantener un adecuado nivel de remuneraciones al personal administrativo indispensable. Tres pasos se dieron en un comienzo con el objeto de mejorar el ingreso municipal. En primer término, un es-

bozo de reforma tributaria que actualiza y departamentaliza los Planes de Arbitrios (impuestos locales) buscando una regulación de los impuestos de modo de hacerlos equivalentes para los municipios que integran un mismo departamento; con base en estas disposiciones, se ha agilizado la recolección de tales impuestos, muchas veces impagos por largos años. En segundo lugar, se han creado en diversos municipios empresas y servicios municipales, a veces como resultado de confiscaciones de propiedades somocistas, de los cuales se espera generen excedentes. Por último, la SAMU inició transferencias directas de fondos con un criterio redistributivo a aquellos municipios mayormente necesitados. Caso aparte fue el de las áreas más afectadas por el conflicto bélico, donde se ha canalizado gran parte de la ayuda externa, en especial en las seis ciudades "mártires" de Estelí, Matagalpa, León, Chinandega, Rivas y Masaya. La capital, Managua, cuenta con una estructura especial para su reconstrucción, y no formó parte de la línea de acción de la SAMU. En resumen, las JMR iniciaron sus funciones con una mínima base administrativa y económica de apoyo, bajo la coordinación de la SAMU. Por supuesto, el volumen de las tareas de emergencia, y el mayor nivel de demandas de la población, ahora organizada y en condiciones de manifestar abiertamente sus expectativas, colocó a las JMR desde un comienzo en una condición al mismo tiempo difícil y estratégica como organismos clave del desarrollo local.

A esta altura, conviene distinguir algunas situaciones entre municipios. Ya se indicó el caso especial de Managua, así como el de las ciudades más afectadas por la guerra y que se encuentran en las regiones occidentales y central del país. Una situación geográ-

fica, histórica y cultural aparte la constituyen aquellos municipios pertenecientes a la zona atlántica, cuyas relaciones con el Caribe incluyen la conformación étnica de las comunidades Miskito, Sumu y Rama. Sin embargo, la condición de desequilibrio más generalizada e importante, probablemente se encuentre en el contraste entre las cabeceras departamentales y el resto de los municipios, situación que explica algunas de las decisiones tomadas a nivel regional y departamental que se exponen más abajo.

Mecanismos de coordinación regional y departamental

El decreto de creación de las JMR define en su artículo 3º la autonomía municipal en materias económicas y administrativas, pero al mismo tiempo identifica condiciones de coordinación por parte de la JGRN en aspectos administrativos, jurídicos y presupuestarios. Más importante aún, en otros artículos se indican relaciones a nivel regional y departamental que en la práctica han comenzado a operar con distinto ritmo y grado de eficiencia. Es así como en 1980 varios organismos inician actividades, entre los cuales interesa mencionar por su incidencia en el desarrollo municipal a los siguientes: a) los *Comités Programáticos de Coordinación Regional* (CPCR) que básicamente tienen por función coordinar la acción de diversas instituciones con fines de planificación regional a nivel departamental. En su composición se incluye representación de los organismos estatales, de las organizaciones populares, del Ministerio de Planificación, y de las cabeceras departamentales orientando su acción en las áreas de Comercio Interior, Infraestructura, Industria, Social, y Agropecuaria. La función principal de los CPCR consiste en coordinar las inversio-

nes estatales a nivel local; b) las *Intermunicipales*, instancias de coordinación compuestas por los municipios pertenecientes a un mismo departamento (cabe señalar que el país cuenta con dieciséis departamentos, agrupados en las zonas Pacífica Central y Atlántica) y que funcionan periódicamente con la concurrencia de los coordinadores de las respectivas JMR de cada departamento. Gradualmente, todos los departamentos han consolidado sus Intermunicipalidades, las cuales han cumplido funciones muy valiosas. Por una parte, recoger información y unificar criterios respecto a las necesidades de los municipios, con el objeto de plantearlas tanto a los CPR como a SAMU, por otro lado, apoyarse mutuamente en aspectos técnicos, legales o presupuestarios, donde las cabeceras de departamentos aparecen cumpliendo un rol significativo en términos de apoyo al resto de los municipios; c) a un nivel político superior, operan los *Consejos Departamentales*, encargados a su vez de coordinar las actividades de los CPR, con la concurrencia del representante departamental del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN).

El resultado del funcionamiento de estas distintas instancias de coordinación y planificación ha sido variado, pero en general ha constituido un cambio necesario de transitar y por el cual se han ido evidenciando diversos problemas y oportunidades en la búsqueda de mecanismos institucionales más adecuados para la etapa de reconstrucción y reactivación económica iniciada en 1979. Sólo mediante esta práctica colectiva, que ha incorporado a un apreciable número de representantes locales y del gobierno central a tareas comunes, se ha podido acumular una experiencia que recientemente permitiera avanzar hacia for-

mas organizativas más afinadas que deberán implementarse a la brevedad posible.

Con todo, si la experiencia departamental y municipal que comentamos terminara aquí, con la descripción de los mecanismos de coordinación institucionales, podría suponerse que el modelo de desarrollo nicaragüense se asemeja en lo principal a una red de articulaciones jerárquicas entre gobierno y representación municipal. En verdad, la experiencia se complementa con la creciente participación de los organismos de base, los cuales han experimentado un fuerte desarrollo y forman parte integral de la concepción democrática del nuevo régimen. Al igual que con las instancias coordinadoras, la experiencia participativa de los organismos de base ha sido diversa, y aparece como vital para el futuro desarrollo municipal.

Las Juntas Municipales de Reconstrucción y los organismos de base

Sin lugar a dudas, una de las características más evidentes del proceso revolucionario en Nicaragua lo constituye el enorme desarrollo de la práctica participativa popular a través de diversas organizaciones de masas o de base. Si bien ellas nacieron en el período propiamente de la lucha contra la dictadura, coordinadas por ejemplo por lo que fuera el Movimiento Pueblo Unido, fueron la inminencia del triunfo y la decidida voluntad democratizadora del actual régimen los detonantes del explosivo crecimiento de estas organizaciones, las cuales se han convertido así en la estructura natural a través de la cual se ejercita la democracia en un país por largas décadas ajeno a su práctica. La rica experiencia de tales organizaciones es múltiple, y aquí sólo podemos cubrir una de sus face-

tas, ¿cuál es la interacción con las JMR? Estas relaciones se ejercitan en varios niveles, desde la participación en tareas directamente políticas, hasta la concurrencia a programas específicos de desarrollo. Central a su quehacer está el objetivo de defensa de la revolución que debe entenderse no sólo en el sentido directo de seguridad militar, sino talvés con mayor continuidad en términos políticos y económicos de modo de contribuir al mejoramiento general de las condiciones de vida de la población. En el caso de los municipios, estas organizaciones han sido determinantes en la generación de las JMR, destacándose a ese nivel los Comités de Defensa Sandinista (CDS), la Central Sandinista de Trabajadores (CST), la Asociación de Trabajadores del Campo (ATC), la Asociación de Mujeres Nicaragüenses "Luisa Amanda Espinoza" (AMNLAE) y varios otros organismos juveniles, deportivos y culturales. Como ya se indicara, la selección de candidatos a las instancias de gobierno local y departamental fue influida por la acción de estas organizaciones. Pero su responsabilidad se prolonga, en términos de uno de los dirigentes de la JGRN *"en la vigilancia para que sus representantes cumplan sus funciones de manera honrada y eficaz, realizando las sugerencias y críticas constructivas necesarias y cooperando con la Junta (JMR) en la solución de los problemas comunales"* ¹⁴.

En el cumplimiento de estas tareas, las organizaciones de base han tenido que superar obstáculos de distinta naturaleza, propios de una experiencia participatoria nueva frente a organismos que a su vez cuentan con una breve experiencia. Algunos de estos problemas se originan en actitudes tradicionales de pasividad por parte de sectores históricamente sometidos a prácticas paternalistas o a la falta de

capacitación política o de recursos básicos de algunos cuadros dirigentes, como también a actitudes defensivas o burocráticas de algunos miembros de las JMR que han visto a veces amagadas sus funciones directivas por críticas o divergencias con sus bases. Naturalmente, aquí se trata de un proceso largo y complejo de carácter educativo y recíproco, en que la experiencia irá contribuyendo a la definición de medios positivos de articulación entre el pueblo y sus organismos de gobierno. La práctica municipal reciente ha generado conceptos como el de "la cara de la revolución" respecto a las JMR, por cuanto es a través de éstas donde el campesino, el obrero o el vecino perciben el canal más directo para resolver problemas de carácter local. Por el lado de las JMR, si bien este ejercicio democrático de contacto directo con sus representantes, o también con Consejos Consultivos Municipales formados por dirigentes de organizaciones de base y otras figuras destacadas del pueblo o la comarca representa la mejor garantía de legitimidad, al mismo tiempo ha generado en muchos casos una sobrecarga de demandas de todo orden, las cuales han sido enfrentadas por tres caminos alternativos: en ciertos casos, descartando simplemente peticiones por falta efectiva de recursos o posibilidades, lo que puede generar el aislamiento gradual de una JMR; en otras ocasiones, una actitud más creativa ha consistido en canalizar la disposición participante de los vecinos, incorporándolos a la solución del problema planteado, mediante su contribución en especies o trabajo en obras de desarrollo local; por último, en muchos casos las JMR han recurrido a instancias superiores por la naturaleza de los problemas surgidos, en lo cual la SAMU ha jugado un papel muy valioso en identificar las instituciones del gobierno más pertinentes a cada

tema específico, o proporcionando asesoría y entrenamiento allí donde la JMR lo demande. Al inevitable nivel de generalidad con que se plantean aquí estas experiencias sobre relaciones entre JRM y organizaciones de base, puede agregarse que por lo general son las cabeceras departamentales los entes donde la práctica participatoria ha sido más desarrollada, en función de los mayores recursos materiales y humanos de éstas, mientras que en aquellos municipios más alejados o rurales, los casos de contradicciones, desinformación o exclusión han sido mayores como consecuencia de la inexperiencia dominante y estrechez de recursos de toda índole propios de las zonas más retrasadas. Con todo, puede afirmarse que en el ejercicio de este proceso de democratización que envuelve progresivamente a las comunidades, está una de las claves principales de la fortaleza del proceso en marcha y de la determinación última del carácter de la revolución nicaragüense.

La Secretaría de Asuntos Municipales (SAMU)

Como se indicara anteriormente, ya en octubre de 1979, la JGRN procedió a crear esta secretaría con rango ministerial, con el objeto de atender las urgentes necesidades presentes en prácticamente todos los municipios del país y al mismo tiempo coordinar y dirigir a las Juntas Municipales de Reconstrucción en sus primeros pasos. En un comienzo, y disponiendo tan sólo de una estructura y planta mínima, la SAMU se concentró en ayudar al restablecimiento de servicios esenciales, principalmente en áreas urbanas afectadas por la guerra, proveyendo asesoría técnica, legal y apoyo financiero, para lo cual durante 1980 preparó y ejecutó alrededor de treinta proyectos y dictó un buen número de

seminarios de capacitación en diversos departamentos del país al nuevo personal municipal. Obviamente, gran parte de la labor de la SAMU en ese año puede calificarse como reactiva ante el volumen y variedad de problemas urgentes sobre los cuales las JMR tenían responsabilidad, pero carencia general de capacidad para afrontarlos. Una de las unidades de la SAMU se ocupó principalmente de mediar ante las distintas instituciones estatales, lo cual fue determinante en facilitar la solución oportuna de numerosos problemas locales. Otra unidad se especializó en asesorar in situ a las JMR, mientras técnicos de la SAMU iniciaban estudios de nuevos proyectos. Todo lo anterior se cumplió con un enorme esfuerzo por parte de un reducido personal, labor que ha sido calificada en positivos términos tanto a nivel de la JGRN como de los propios municipios y su JMR.

Gradualmente, la SAMU ha ido evaluando su propia actuación y trazando líneas al futuro. Ya en 1981, una estructura interna más adecuada a su creciente rol en el desarrollo municipal fue debatida internamente, y a partir del mes de mayo opera una nueva estructura, esta vez reforzada por una considerable ampliación de personal transferido de otras reparticiones de Gobierno en las cuales se cumplían también funciones pertinentes a los municipios del país. No es del caso entrar aquí en mayores detalles institucionales. Sólo corresponde indicar que la SAMU ha avanzado a un nivel desde el cual pasa de una acción centrada en dar respuesta a problemas inmediatos, hacia una fase por la cual avanza en la formulación de estrategias de desarrollo municipal, en la preparación de estudios tendientes a una planificación y programación de más largo plazo, y en una acción más sistemática de reforza-

miento del sistema municipal. Al tiempo de prepararse esta ponencia, se discuten importantes decisiones respecto a la creación de un fondo de desarrollo municipal que contribuya a corregir desequilibrios históricos entre municipios, así como una formulación de un sistema integral de gestión administrativa-departamental que, en lo principal, proporcionaría mayor ingerencia a los organismos locales en la planificación y control del desarrollo regional y local. Estas materias, por demás complejas, envuelven una oportunidad única para dar un paso cualitativo importante en el cumplimiento de los objetivos de descentralización del Gobierno. Al mismo tiempo, implica problemas y responsabilidades serias para quienes tengan sobre sí la función de dar forma concreta a las estrategias y procedimientos necesarios para iniciar tales acciones. El avance de estos propósitos dependerá no sólo del dinamismo y entusiasmo de los participantes, sino probablemente de algunas condiciones coyunturales que condicionarán, necesariamente, el nivel de progreso de esta notable experiencia, las cuales se esbozan en la parte siguiente y final de esta ponencia.

D) PERSPECTIVAS Y PROBLEMAS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL

Cumplidos dos años desde el triunfo revolucionario, la sociedad nicaragüense ha avanzado gradualmente tras el cumplimiento de sus nuevos objetivos, los cuales podrían resumirse en términos de un profundo proceso de reconstrucción social. Por ello entendemos no sólo la recuperación de la vida económica y de la normalidad propias de una nación estable, sino también la búsqueda de formas de convivencia que enfatizan nuevas rela-

ciones en beneficio de las mayorías postergadas. En nuestra opinión, los logros en esos dos años son impresionantes desde el punto de vista de las metas económicas, sociales y políticas que planteara la JGRN¹⁵, sobre todo si se toma en consideración la naturaleza de los problemas tanto internos como externos frente a los cuales se ha cumplido este proceso. Dentro de un cuadro global de marcado dinamismo, interesa aquí considerar las perspectivas de continuar el avance en las estrategias de descentralización que, como dijimos anteriormente, están condicionadas por factores cuya resolución no siempre depende de los actores más directos. En particular, pensamos que debe ponerse atención en los siguientes aspectos: a) las tensiones previsibles del desarrollo nicaragüense; b) el desarrollo del aparato estatal; c) las limitaciones actuales del sistema municipal; d) las alternativas disponibles para una política de desarrollo municipal. Por supuesto, cada uno de estos temas merece extenso tratamiento, pero aquí intentaremos tan sólo enfatizar aquello más relevante respecto al desarrollo local en el corto plazo.

Tensiones previsibles del desarrollo nicaragüense

A nadie escapa, por cierto, el reconocer las inciertas condiciones internacionales que afectan duramente en estos últimos años a los países en desarrollo; condiciones particularmente difíciles para aquellos cuyas economías presentan un mayor atraso o dependencia. Por ello, Nicaragua no podría pretender salir del considerable atraso acumulado en un largo período de subordinación superior a un siglo de explotación en cuestión de un par de años, cuando a las circunstancias ya señaladas se agrega el costo de un proceso interno de transformación que in-

cluye explicables resistencias de parte de sectores afectados en diversa forma y medida, por lo que hemos calificado como un proceso de reconstrucción social. Esto ha sido claramente comprendido y expuesto por el Gobierno al pueblo nicaragüense, en términos de organizarse para una larga etapa de sacrificios como única forma de enfrentar la gravedad de los problemas existentes.

Desde el ángulo económico, se destaca que factores como el servicio de una abultada deuda externa, la mala situación del mercado centroamericano, el costo de materias primas vitales de importación, más otros factores de carácter interno, obliga a una política prudente y controlada, de modo de evitar el caer en tradicionales fórmulas de escape, vía, por ejemplo, un mayor endeudamiento externo, que sólo postergan situaciones de desequilibrio sin avanzar en su resolución. En especial, los objetivos económicos se concentran en medios para incentivar la producción y la productividad, al mismo tiempo que se enfatiza una definida austeridad en el gasto público y el consumo.

Esta estrategia, cuya correspondencia con las difíciles circunstancias que enfrenta Nicaragua nos parece por demás correcta, genera en su aplicación diversos problemas que complican su ejecución. Por una parte, la modalidad de economía mixta en que se desenvuelve el proceso significa que el Estado, al asumir un papel significativo en la conducción de la economía, reforzado con la consolidación de un Área de Propiedad del Pueblo (APP), debe al mismo tiempo arbitrar los medios para comprometer en este esfuerzo al sector privado que es preponderante en subsectores tan básicos como agricultura e industria, de modo de

asegurar no sólo niveles de producción normales sino además una razonable inversión al futuro. Pero, este es un tema que está inextricablemente ligado al marco sociopolítico global en términos del modelo propuesto por la JG-RN, lo que se traduce en resistencia o al menos pasividad de parte de aquellos grupos amagados en sus expectativas tradicionales, al tiempo que aparecen restricciones en las pautas de consumo no-básico de estos mismos grupos.

Por otro lado, el Estado se ve obligado a aplicar restricciones salariales a los sectores populares que son su principal base de apoyo, de modo de generar niveles indispensables de acumulación que en parte contrapesen eventuales deserciones del sector privado. Esta contradicción entre consumo, en este caso consumo básico, y acumulación representa un área crítica que el régimen trata permanentemente de resolver mediante otras medidas económicas y extraeconómicas compensatorias, tales como la expansión del nivel de empleo a los programas de infraestructura social, cambios en la estructura tributaria o, ya en nuestro propio campo de interés, la implementación de estrategias de desarrollo regional y local. Resulta en todo caso evidente que los objetivos y problemas descritos de naturaleza económica, dependerán en grado substancial para su resolución del grado de entendimiento, imaginación, solidaridad y conciencia que se alcance entre el pueblo y su gobierno. Esto nos lleva a una rápida incursión sobre la naturaleza del Estado nicaragüense.

El desarrollo del aparato estatal

La definición del carácter del nuevo Estado nicaragüense requiere, a su vez, de una comprensión de aquel

existente por largo tiempo durante la era somocista, sobre lo cual existe abundante información. Aquí nos limitamos a destacar su carácter excluyente, represivo y dependiente, el cual junto con abrir paso a la insurgencia que terminó por destruirlo, puso en evidencia una estructura inadecuada para atender las ansias de superación del pueblo nicaragüense. El Estado revolucionario significa entonces un cambio cualitativo substancial que incluye la creación de nuevas estructuras de poder a partir de un pueblo en armas, y profundas transformaciones en la estructura política, jurídica y administrativa del país, que se delinearán en el nuevo Estatuto Fundamental y en diversas leyes y decretos promulgados por la JGRN.

Lo anterior ha significado un complejo juego de cambios en el aparato estatal, en lo que puede denominarse el Estado Sandinista, juego que incluye modificaciones importantes en la estructura administrativa e institucional con el objeto de adecuar las nuevas unidades a los objetivos centrales de la revolución. Es así como se han creado ministerios y otros organismos, a veces sobre la base de similares ya existentes, como también otros completamente nuevos. Este proceso ha significado un esfuerzo excepcional en términos humanos, puesto que por razones obvias parte importante del personal político, administrativo y técnico del régimen depuesto no podía formar parte de las nuevas estructuras. En otros términos, se ha producido una expansión tanto cualitativa como cuantitativa del aparato estatal, la cual ha tenido que ser sostenida en condiciones iniciales por demás precarias. Sin embargo, la propia movilización del período de insurgencia, más la alta moral prevaleciente en las organizaciones formadas al calor de ese

proceso, han permitido en líneas generales afrontar la demanda propia del montaje y operación del nuevo aparato estatal, supliendo así con voluntad y esfuerzo diversas limitaciones en áreas que requieren de una cierta formación especializada o de suficiente experiencia. Lo anterior no significa suponer que no existan deficiencias, o que se han erradicado totalmente problemas propios del carácter burocrático, de organismos complejos y sometidos a intensa presión.

Por otra parte, la propia dinámica de esta etapa de la vida nicaragüense ha significado un frecuente número de cambios tanto institucionales como de personal, lo cual ha complicado las múltiples relaciones entre organismos, niveles y funcionarios. En estas circunstancias, aparecen a veces tendencias por parte de unidades en funciones de producción o gobierno en el sentido de prescindir o al menos limitar las consultas o contactos necesarios con diversos actores que en algún grado debieran participar de un programa o proyecto específico, con el objeto de facilitar o acelerar determinadas acciones. Tal tendencia sólo puede contrarrestarse con una mayor claridad estructural que haga explícito y coherente lo que se pretende, y el nivel respectivo de responsabilidades. Aquí es donde se juega el éxito de cualquier estrategia de descentralización. La experiencia en el área de desarrollo regional y municipal es un buen caso para observar los mecanismos de superación posibles de tales tendencias.

Limitaciones y opciones del sistema municipal

En la sección correspondiente a descentralización y desarrollo local, se avanzaron antecedentes sobre las ac-

ciones emprendidas para incorporar a las diversas regiones y municipios del país en las tareas emergentes de la reconstrucción, y ese describió la gradual consolidación de una red de organizaciones tanto del Estado como de masas que han asumido participación en diversos aspectos del desarrollo local, lo cual ha producido en general un alto volumen de estudios, programas y demandas sobre el sistema municipal en su conjunto. Cabe aquí apuntar algunas observaciones sobre aspectos coyunturales y otros de mayor alcance que deben considerarse en el futuro próximo.

Parece claro en primer término que es necesario diferenciar entre aquellos municipios mejor dotados, correspondientes a las cabeceras de departamentos (aquí no estamos considerando el caso especial de Managua) y el resto de los municipios del país. Esta situación, que implica una debilidad en recursos humanos e ingresos de la gran mayoría de estos últimos, paradójicamente presenta una oportunidad para una política más coherente y racional en el uso de recursos para desarrollo municipal, sobre la base de una estructura a nivel departamental que logre articular debidamente los programas de apoyo hacia aquellos municipios. Las experiencias recientes de funcionamiento de las Intermunicipales así como de otros mecanismos de coordinación, junto con la preocupación de la SAMU por este problema, permiten pensar en una acción no paternalista de apoyo a los municipios más débiles. Esta acción, consiste en proveer de financiamiento para proyectos prioritarios, dar asesoría técnica, etc., puede encontrar obstáculos tanto a nivel de los responsables de la cabecera departamental, como de delegaciones departamentales o regionales de organismos del gobierno central,

con base en razones de eficiencia, insuficiencia de información u otras. Por eso, hablamos sólo de una oportunidad, cuyo cumplimiento requiere de un firme compromiso de las instancias superiores así como de la activación constante de los organismos de base de aquellos municipios.

Este mismo tipo de problema se ha presentado y podría persistir en las relaciones entre la cabecera departamental, así como las intermunicipales, con los organismos estatales a nivel regional o departamental respecto a acciones de beneficio general, donde no siempre es fácil o posible conciliar las perspectivas locales con los programas y prioridades de diversos organismos sectoriales. Probablemente, en este caso sea más factible llegar a soluciones armónicas, por cuanto la fuerza relativa del conjunto de municipios de un departamento, incluyendo sus representantes y organizaciones de base, puede ejercer una presión, así como una colaboración más efectiva a la o las instituciones sectoriales del Gobierno.

Una tercera situación, muy vinculada con los puntos anteriores, consiste en la urgente necesidad de capacitación del personal técnico y administrativo municipal, área en la cual la SAMU ha jugado un rol primordial, y que debe mantenerse hasta tanto se consoliden los organismos municipales a lo largo del país. Naturalmente, esta situación es más crítica en aquellos municipios cuyo problema por ahora no es siquiera el de preparar a su personal, sino el de contar primero con la base presupuestaria indispensable para contratarlo.

Lo anterior nos conduce al tema de las finanzas municipales, donde se ha progresado relativamente, según se

mencionara anteriormente. Hasta ahora, subsisten problemas derivados del origen de los recursos como en el caso tributario, y del incumplimiento parcial o total en la cancelación de estos por parte de sectores de la comunidad afectados, incluyendo organismos del sector público —por ejemplo algunas empresas del APP— que operan en el área de diversos municipios. Con todo, los municipios no pueden depender para una substancial política de desarrollo sólo de las entradas tradicionales. Será necesario, probablemente con la colaboración de organismos y estructuras de Gobierno como las indicadas anteriormente, de explorar y diseñar formas nuevas de generación y captación de recursos, de modo de incentivar la participación del municipio y de sus comunidades en actividades tanto productivas como movilizadoras de capacidad ociosa, que junto con resolver problemas específicos generen ingresos y ocupación a escala local.

Las cuatro áreas someramente delineadas hasta aquí: el caso de los municipios más débiles; la coordinación entre programas sectoriales con

las prioridades percibidas por los organismos departamentales y municipales; las debilidades y carencias de personal calificado; y las restricciones y potencialidades presupuestarias, si bien de distinto modo tienen una raíz económica común, no se resuelven sólo con mayores recursos financieros. Tanto o más importante, es encontrar formas de comunicación, intercambio, decisión e implementación que maximicen el empleo eficiente de aquellos recursos endémicamente escasos. Ello dependerá no sólo de un acertado diseño de organismos e instancias que formen parte de una red claramente articulada, sino en grado muy importante, de la actitud participativa y vigilante de la comunidad que es en último término el sujeto principal de este proceso. Las condiciones en que se han desenvuelto los programas de reconstrucción, permiten sostener con un renovado nivel de confianza que el pueblo nicaragüense, esta vez, no será defraudado en sus expectativas de contribuir colectivamente a un mañana mejor.

Agosto, 1981.

NOTAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. TOURAINE, Alain. **Las sociedades dependientes**. Siglo XXI Eds. Méjico. 1978.
2. El Proyecto sobre Gestión de la Descentralización (Managing Decentralization Project) patrocinado por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de California, Berkeley, incluye un conjunto de estudios sobre los grados de descentralización implícitos en estrategias de desconcentración, diferenciación funcional, devolución, y delegación de autoridad y/o recursos a nivel regional o local.
3. MINISTERIO DE PLANIFICACION. **Programa Económico de Austeridad y Eficiencia 1981**. P. 15.
4. Ver por ejemplo, los artículos incluidos en **Latin American Perspectives: Revolutionary Nicaragua**. Vol VIII. No. 2. 1981. Riverside California; o el ensayo de Robert Millet **Central American Paralysis**, incluido en **Foreign Affairs** No. 39. Summer. 1980.

5. GALL, Pirie M. **Municipal Development Programs in Latin America**. New York. Praeger Eds. 1976; ARAUZ, Armando, *El Municipio y el Desarrollo Nacional. Cuadernos CEDAL*. No. 9. Costa Rica. 1978.
6. INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION DE EMPRESAS (INCAE). **Estudio de las Municipalidades en Nicaragua**. Managua. Nicaragua. 1973.
7. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISCA Y CENSOS (INEC). **Anuario Estadístico**. Managua. 1978.
8. COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA (CEPAL). **Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina**. Nos. 301-302. Santiago. Chile. Sept. 1979.
9. MINISTERIO DE PLANIFICACION. **Programa de Reactivación Económica en Beneficio del Pueblo**. Managua. 1980.
10. Ver nota 3. Pp. 168-169.
11. Por ejemplo, los esfuerzos de regionalización en Chile bajo la administración Frei, o la larga experiencia de SUDENE en el nórdeste de Brasil.
12. Ver nota 3. Pp. 168-169.
13. Hemos apoyado esta sección de la ponencia en el documento preparado para la Secretaría de Asuntos Municipales (SAMU). 1981. **Diagnóstico General del Sistema Municipal Nicaragüense**. Managua. Por Charles Downs y Andrés Pérez (UCG-INCAE).
14. UNAN-UCA. Apuntes. **Curso sobre la Problemática Actual**. P. 154. Managua. 1981.
15. Ver nota 3. **La lógica del programa económico 1981**.