



EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN NICARAGUA

Maria del Pilar Ruiz de Robertini ¹

Consultora en Asuntos Municipales
(Nicaragua)

Resumen:

El presente estudio analiza el proceso de descentralización desarrollado en Nicaragua entre 1987 y 2007, así como su evolución y los factores condicionantes que incidieron en su implementación. Asimismo, examina la ampliación gradual de competencias hacia los municipios, la cual no estuvo acompañada de la correspondiente asignación de recursos para garantizar su adecuado cumplimiento. Con el propósito de corregir este desequilibrio entre las competencias transferidas y los recursos disponibles, se aprobaron las Transferencias Presupuestarias a los Municipios como un mecanismo de fortalecimiento de la gestión municipal. A partir de 2007 se produjo un cambio en las políticas públicas impulsadas por el Gobierno, que también incidió en la gestión de los gobiernos municipales. Estas políticas se orientaron a promover la inclusión, la equidad social y la igualdad de género, con especial énfasis en la reducción de la pobreza, mediante

¹ mardelpilar.ruiz@gmail.com

Recibido: 23/07/2026

Aceptado: 07/09/2026

Publicado en línea: 15/10/2026





programas impulsados desde el Gobierno central y la delegación de competencias hacia los municipios.

Palabras clave:

Descentralización, Municipio, Nicaragua, Transferencias Municipales, Políticas públicas.

Abstract:

This study analyses the decentralization process developed in Nicaragua between 1987 and 2007, as well as its evolution and the conditioning factors that influenced its implementation. Likewise, it examines the gradual expansion of competencies toward municipalities, which was not accompanied by the corresponding allocation of resources to guarantee their proper fulfilment.

With the purpose of correcting this imbalance between transferred competencies and available resources, Municipal Budget Transfers were approved as a mechanism to strengthen municipal management.

From 2007 onward, a shift occurred in the public policies promoted by the Government, which also influenced the management of municipal governments. These policies were oriented toward promoting inclusion, social equity, and gender equality, with a special emphasis on poverty reduction through programs driven by the central Government and the delegation of competencies to the municipalities.

Key words:

Decentralization, Municipality, Nicaragua, Municipal Transfers, Public Policies.



Sumario del Trabajo

Introducción

- I. *Origen del Proceso de Descentralización en Nicaragua*
- II. *Surgimiento y Evolución de los Estudios Municipalistas en Nicaragua*
- III. *Reformas Legales de la Descentralización*
- IV. *La Creación de Nuevas Municipalidades*
- V. *Transformaciones Políticas y Electorales en el Proceso de la Descentralización*
- VI. *Reformas Electorales Locales*
- VII. *Los Instrumentos de Participación Ciudadana*
- VIII. *Cambios para una Mayor Participación de las Mujeres en la Política Local*
- IX. *Relaciones entre los Órganos Deliberantes y Ejecutivos*
- X. *Reconocimiento Explícito de la Autonomía Municipal*
- XI. *Mecanismos para la Defensa de la Autonomía Local*
- XII. *Descentralización Competencial en favor de las Municipalidades*
- XIII. *Proceso de Recentralización Municipal en el Siglo XXI*
- XIV. *Asociativismo Intermunicipal*
- XV. *Evolución de los Sistemas de Transferencias Federales*
- XVI. *Innovación en la Gestión Local*
- XVII. *Cambios en la Agenda Local*
- XVIII. *Conclusiones*
- XIX. *Bibliografía*
 - XIX.1. *Obras y Publicaciones*
 - XIX.2. *Informes, Consultorías y Documentos*
 - XIX.3. *Instrumentos Jurídicos*

INTRODUCCIÓN

El presente estudio analiza el proceso de descentralización desarrollado en Nicaragua entre 1987 y 2007, así como su evolución y los factores condicionantes que incidieron en su implementación. Asimismo, examina la ampliación gradual de competencias hacia los municipios, la cual no estuvo acompañada de la correspondiente asignación de recursos para garantizar su adecuado cumplimiento.

Con el propósito de corregir este desequilibrio entre las competencias transferidas y los recursos disponibles, se aprobaron las Transferencias Presupuestarias a los Municipios como un mecanismo de fortalecimiento de la gestión municipal.

A partir de 2007 se produjo un cambio en las políticas públicas impulsadas por el Gobierno, que también incidió en la gestión de los gobiernos municipales. Estas políticas se orientaron a promover la inclusión, la equidad social y la igualdad de género, con especial énfasis en la reducción de la pobreza, mediante programas impulsados desde el Gobierno central y la delegación de competencias hacia los municipios.

I. ORIGEN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN NICARAGUA

En cumplimiento de uno de los compromisos asumidos por Nicaragua durante la reunión celebrada en Estocolmo en 2001, el Gobierno elaboró la Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local. Como parte de este proceso, las autoridades nacionales impulsaron diversas acciones orientadas a profundizar la descentralización, las cuales culminaron con la aprobación del Decreto No. 45-2006, mediante el cual se oficializó la Política Nacional de Descentralización en julio de 2006.

El proceso de descentralización en Nicaragua tuvo su punto de partida con la aprobación de la Constitución Política de 1987. No obstante, diversos especialistas sostienen que sus antecedentes pueden ubicarse en períodos anteriores. Algunos autores sitúan sus orígenes en la década de 1970, mientras que otros los ubican en la década de 1980. En cualquier caso, existe consenso en que el proceso comenzó a consolidarse y adquirir mayor profundidad durante la década de 1980 (Centro de Investigaciones de la Comunicación [CINCO], 2006 P. 34).



Durante el período comprendido entre 1990 y 2007, el proceso de descentralización experimentó un importante desarrollo. En esta etapa, el municipio se consolidó como el principal espacio de implementación de las políticas descentralizadoras, mientras que la distribución de competencias entre el Gobierno central y los gobiernos municipales se convirtió en uno de los ejes fundamentales del debate institucional.

Sin embargo, hay que destacar que en 1987 fueron aprobadas la primera Ley de Autonomía Municipal y la Ley de Autonomía de las Regiones de la Costa Caribe. Ese mismo año también fue promulgada una nueva Constitución Política que incorporó los principios de autonomía y descentralización como pilares fundamentales de la organización territorial del Estado.

No obstante, fue durante la década de 1990 cuando la descentralización adquirió mayor relevancia política e institucional, especialmente tras las reformas constitucionales de 1995. Estas reformas promovieron una ampliación gradual de las competencias municipales y fortalecieron el reconocimiento de la autonomía local en sus dimensiones política, económica y financiera.

Paralelamente, se incrementaron las responsabilidades de los gobiernos municipales sin que ello estuviera acompañado por la asignación de los recursos financieros necesarios para garantizar su adecuado cumplimiento. Este desequilibrio entre el aumento de competencias y la limitada disponibilidad de recursos fiscales se intentó corregir mediante la aprobación de la Ley No. 466, Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios, vigente a partir de 2004.

En 1990 Nicaragua inició una nueva etapa de su historia política y económica tras haber experimentado una prolongada guerra civil, un bloqueo económico impuesto por Estados Unidos y un proceso revolucionario que transformó de manera significativa las estructuras políticas, económicas y sociales del país.

Paralelamente en esta nueva etapa que estaba viviendo el país, se dieron negociaciones orientadas a poner fin al conflicto armado, la persistente inestabilidad social y la implementación de programas de ajuste estructural promovidos por organismos

financieros internacionales condujeron al país hacia un modelo de economía de mercado sustentado en principios de democracia pluralista y estabilización económica.

En concordancia con esta orientación económica, el Gobierno de la presidenta Violeta Barrios de Chamorro (1990-1997) retomó los programas de ajuste estructural, en particular el Servicio Ampliado de Ajuste Estructural (ESAF, por sus siglas en inglés), promovido por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Estas medidas tenían como propósito impulsar la reforma y modernización del sector público mediante la incorporación de la descentralización administrativa como uno de los principios organizativos del nuevo modelo estatal.

El objetivo consistía en transformar el denominado «Estado empresario» en un «Estado facilitador y normador». No obstante, este programa fue un fracaso, los resultados esperados no se alcanzaron, lo que dio lugar a la privatización de más de trescientas empresas estatales y a la implementación de programas destinados a reducir el tamaño de la administración pública (AMUNIC, 2004).

Durante esta misma década, el municipio se consolidó como un actor estratégico dentro de la agenda nacional. Este proceso coincidió con un creciente cuestionamiento al modelo centralista, cuya capacidad para responder a los profundos rezagos sociales y a las crecientes demandas ciudadanas era cada vez más limitada.

En este contexto, la descentralización comenzó a concebirse como una alternativa orientada a mejorar la provisión de los servicios públicos, fortalecer la gestión territorial y acercar la administración pública a la ciudadanía. Asimismo, el agotamiento del modelo desarrollista y las limitaciones de las políticas de ajuste estructural contribuyeron a consolidar la descentralización como un componente esencial de las reformas del Estado y de los procesos de modernización administrativa.

A pesar de que la descentralización territorial del Estado nicaragüense encontró sustento jurídico tanto en la Constitución Política como en diversas disposiciones legales, el proceso no logró consolidarse plenamente como una política pública de carácter nacional. Por el contrario, se desarrolló mediante iniciativas fragmentadas dirigidas principalmente al fortalecimiento de la gestión local en un contexto caracterizado por profundas



limitaciones económicas, sociales e institucionales. Asimismo, ni la reducción de la pobreza ni la ampliación de los derechos ciudadanos llegaron a constituirse en objetivos prioritarios de las políticas de descentralización, a pesar de que ambas demandas figuraban entre las principales reivindicaciones sociales de la época (Saldomando, 2011, p. 8).

En esta misma línea, bajo el discurso de la descentralización se transfirieron nuevas competencias a las municipalidades, principalmente en los sectores de educación primaria y salud. Sin embargo, este proceso se desarrolló sin el acompañamiento institucional requerido y sin la asignación de recursos financieros adicionales, lo que situó a los gobiernos municipales en una posición de marcada desventaja.

En consecuencia, los municipios asumieron responsabilidades para las cuales no disponían de las capacidades técnicas, administrativas ni financieras necesarias; por otra, la ausencia de normas, mecanismos de coordinación y procedimientos claramente definidos generó incertidumbre y conflictos en torno a la delimitación de las responsabilidades institucionales.

La transferencia de estas competencias se articuló mediante dos procesos paralelos. El primero estuvo orientado a la formulación de una política nacional de descentralización, mientras que el segundo correspondió a una descentralización de facto, implementada a través de experiencias piloto en los sectores de salud y educación.

Estas competencias fueron transferidas a las municipalidades mediante programas de fortalecimiento institucional promovidos por organismos de cooperación internacional, los cuales desempeñaron un papel relevante en el impulso inicial del proceso descentralizador.

II. SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LOS ESTUDIOS MUNICIPALISTAS EN NICARAGUA

En Nicaragua, el estudio sobre municipalismo constituye un campo de investigación relativamente reciente. Esta situación puede comprenderse si se considera que las primeras elecciones municipales democráticas celebradas tras la restauración del régimen democrático tuvieron lugar en 1990. En consecuencia, la producción académica orientada



al análisis del municipio y de la autonomía municipal ha sido limitada en comparación con otras áreas del conocimiento jurídico y político.

El estudio del municipio adquirió especial relevancia a partir de la restauración de la autonomía municipal mediante la Constitución Política de 1987 y las reformas constitucionales de 1995. Asimismo, la promulgación de la Ley de Municipios en 1988 sentó las bases normativas para el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y estimuló el desarrollo de investigaciones sobre el régimen municipal nicaragüense.

Entre los antecedentes más importantes en esta materia destaca la obra del Dr. Edgardo Buitrago (1989), *El municipio de Nicaragua*, publicada en la revista Cuaderno Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN). En este trabajo, el autor realiza un análisis histórico y jurídico de la institución municipal, examinando la evolución de sus competencias y funciones desde su fundación.

Posteriormente, el Dr. Flavio Escorcía (1999) profundizó en el estudio del régimen jurídico municipal mediante su obra *Municipalidad y autonomía en Nicaragua*, considerada una referencia obligada para comprender el alcance de la autonomía municipal en el ordenamiento jurídico nacional.

De igual manera, destacan los aportes del Dr. Alejandro Bravo a través de su *Manual de derecho local nicaragüense*; de Mario Danilo Saravia Aldana con el ensayo *Nicaragua: régimen del municipio*; y, más recientemente, las investigaciones doctorales de Silvio Prado, titulada “La relación entre la autonomía política municipal y las modalidades de participación ciudadana en Nicaragua entre 1990 y 2012, presentada en 2016”, y de María del Pilar Ruiz de Robertini, *Análisis jurídico de las competencias del sistema municipal nicaragüense: un estudio comparativo en Centroamérica*, defendida en la Universidad de Jaén, España, en noviembre de 2021.

No obstante, la mayoría de los estudios relacionados con el ámbito municipal se han orientado hacia temas de desarrollo local, descentralización y gobernanza territorial. Entre ellos sobresalen los trabajos de Yader Baldizon (1998) sobre autonomía municipal y desarrollo económico local; Manuel Ortega Hegg (1997); Adolfo Gil Rodríguez (1992), con sus estudios sobre centralismo, municipio, regionalización y descentralización en



Nicaragua; Karlos Navarro (2003), en materia electoral; y Alejandro Bravo (2005), autor de Manual del alcalde y guía del concejal.

Asimismo, existen diversas monografías dedicadas a temas como la descentralización territorial, las ordenanzas municipales, las finanzas públicas locales, participación ciudadana y la autonomía municipal.

A pesar de estos aportes, el estudio del municipio en Nicaragua no ha alcanzado el desarrollo observado en otros países de Hispanoamérica. Son escasas las investigaciones científicas rigurosas y sistemáticas dedicadas al análisis del municipalismo, lo que dificulta la disponibilidad de información especializada y limita la consolidación de una línea de investigación robusta en esta área del conocimiento.

Del mismo modo, la limitada producción bibliográfica existente evidencia una insuficiente atención por parte de la comunidad académica y científica hacia los estudios municipales. A ello se suma la escasa promoción institucional de investigaciones especializadas por parte de algunas autoridades locales, lo que ha contribuido a mantener rezagado este campo de estudio.

III. REFORMAS LEGALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La promulgación de la Constitución Política de 1987 representó un hito fundamental para el fortalecimiento del régimen municipal nicaragüense. Por primera vez en varias décadas, los municipios obtuvieron reconocimiento constitucional expreso y se les otorgó un título específico dentro del texto constitucional. Asimismo, se restableció la autonomía municipal y se reconocieron competencias propias para la gestión de los asuntos locales. Posteriormente, con la promulgación de la Ley de Municipios en 1988, se establecieron dos categorías fundamentales de competencias: las competencias propias y las competencias compartidas con el Gobierno central.

Las reformas constitucionales de 1995 marcaron un avance significativo en la evolución del sistema municipal nicaragüense. A partir de estas modificaciones, el municipio dejó de concebirse únicamente como un prestador de servicios básicos para convertirse en un actor estratégico del desarrollo local.



En este contexto, se reconoció plenamente la autonomía municipal en sus dimensiones política, administrativa y financiera, así como la facultad de gestionar competencias relacionadas con el desarrollo socioeconómico de su circunscripción territorial. Estos principios fueron posteriormente reafirmados mediante la reforma constitucional de 2014.

En este mismo marco, el proceso de descentralización se fortaleció a partir de la Constitución de 1987 y de la aprobación de diversas disposiciones legales orientadas a consolidar el sistema municipal. Entre las principales normas destacan:

- Constitución Política de la República de Nicaragua (arts. 176, 177 y 178).
- Ley de Municipios y sus reformas (1997 y 2012).
- Ley No. 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo.
- Ley de Carrera Administrativa Municipal.
- Ley de Contrataciones Administrativas Municipales y su Reglamento.
- Ley de Régimen Presupuestario Municipal.
- Ley de Catastro Nacional-Municipal.
- Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios.
- Ley de Solvencia Municipal.
- Ley Especial que autoriza a los municipios el cobro por mantenimiento, limpieza, protección ambiental y seguridad ciudadana en las playas de Nicaragua.
- Ley de Régimen de Circulación Vehicular e Infracciones de Tránsito.
- Ley Especial sobre Exploración y Explotación de Minas y su Reglamento.

Además de la evolución del marco jurídico, durante las décadas posteriores las políticas públicas relacionadas con el municipio y la descentralización adquirieron una presencia cada vez mayor en la agenda gubernamental y académica. Temas como la democracia local, el desarrollo territorial, los programas de ajuste económico, los procesos electorales, la participación ciudadana y la gobernanza municipal comenzaron a ocupar un lugar central en los debates sobre la modernización del Estado y el fortalecimiento de la gestión pública local.

IV. LA CREACIÓN DE NUEVAS MUNICIPALIDADES

La creación, supresión, modificación y demarcación territorial de los municipios en Nicaragua constituye una atribución exclusiva de la Asamblea Nacional, la cual debe ejercerse mediante la aprobación de la correspondiente ley. No obstante, la iniciativa para promover la creación de nuevos municipios o la modificación de los límites territoriales existentes puede ser presentada por: a) la población residente en la circunscripción municipal propuesta; b) los concejos municipales de los territorios que resultarían afectados por la modificación; y c) los consejos regionales de las regiones autónomas cuando se trate de municipios ubicados dentro de su jurisdicción territorial (Ley de Municipios, arts. 4 y 5).

Es importante señalar que la presentación de una iniciativa legislativa orientada a la creación de una nueva circunscripción municipal exige el cumplimiento previo de diversos requisitos administrativos establecidos tanto en la Ley de Municipios como en su respectivo reglamento.

El municipio más recientemente creado es San José de Bocay, cuya cabecera municipal corresponde al poblado homónimo. Su territorio fue segregado del antiguo municipio de El Cuá-Bocay, perteneciente al departamento de Jinotega, en la región norte del país. Con la creación de esta nueva entidad territorial, Nicaragua pasó a estar conformada por 153 municipios.

V. TRANSFORMACIONES POLÍTICAS Y ELECTORALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

La Revolución Popular Sandinista de 1979 marcó el inicio de profundas transformaciones en la estructura política, social y económica de Nicaragua. Como parte de este proceso de reorganización institucional, se promulgó la Constitución Política de 1987, la cual reconoció expresamente el principio de autonomía municipal y el régimen autonómico de las regiones de la Costa Caribe.

Estos cambios normativos constituyeron uno de los principales antecedentes del proceso de descentralización estatal.



Posteriormente, en 1988, se aprobó la Ley No. 40, Ley de Municipios (LM), instrumento jurídico que incorporó formalmente el concepto de autonomía municipal y estableció mecanismos de participación de los gobiernos locales en la gestión pública. Asimismo, esta normativa contribuyó a uniformar el régimen jurídico municipal y restituyó a Managua su condición de municipio, la cual había perdido en año de 1930 por Decreto ejecutivo.

La Ley de Municipios de 1988 permaneció vigente hasta las reformas introducidas en la década de 1990 y constituyó el marco jurídico bajo el cual se celebraron las primeras elecciones municipales democráticas del período contemporáneo. Tras las elecciones generales del 25 de febrero de 1990, Nicaragua experimentó una nueva etapa de transformación política y económica. En este contexto, las reformas constitucionales de 1995 fortalecieron significativamente el régimen municipal al reafirmar y ampliar los principios de autonomía local ya reconocidos por la Constitución de 1987. En particular, el artículo 177 constitucional consolidó el reconocimiento de la autonomía política, administrativa y financiera de los municipios como elemento esencial del proceso de descentralización.

Posteriormente, la reforma constitucional de 2014 modificó diversas disposiciones relacionadas con la organización del gobierno municipal, incluyendo el artículo 178 de la Constitución, el artículo 20 de la Ley de Municipios y el artículo 154 de la Ley Electoral. Estas reformas reafirmaron que el gobierno municipal está integrado por el alcalde, el vicealcalde y los concejales.

Asimismo, ampliaron el período de ejercicio de las autoridades municipales de cuatro a cinco años, contados a partir de la toma de posesión ante el Consejo Supremo Electoral. La Ley Electoral No. 331 y sus reformas establecen que el alcalde y el vicealcalde son elegidos mediante sufragio universal, directo, libre y secreto, resultando vencedor el candidato que obtenga la mayor cantidad de votos válidos. Por su parte, los concejales son elegidos mediante un sistema de representación proporcional basado en cocientes electorales.

En materia de igualdad de género, la legislación electoral dispone que las candidaturas para alcalde y vicealcalde deben integrarse bajo el principio de paridad, de manera que

uno de los integrantes de la fórmula sea hombre y la otra mujer. Asimismo, los partidos políticos y alianzas electorales deben presentar listas de candidaturas compuestas por un cincuenta por ciento de mujeres y un cincuenta por ciento de hombres.

El sistema de administración municipal en Nicaragua se caracteriza por una estructura institucional en la que el alcalde ejerce la dirección del aparato administrativo municipal, mientras que el concejo municipal constituye el órgano colegiado de gobierno local.

VI. REFORMAS ELECTORALES LOCALES

La Constitución Política de la República de Nicaragua y Ley Electoral, establecen que esta normativa posee rango constitucional, debido a que el Poder Electoral y las normas fundamentales que regulan los procesos electorales tienen su origen en la propia Constitución. No obstante, desde su promulgación, la legislación electoral ha experimentado diversas reformas en un contexto de negociación política que ha favorecido a los partidos políticos mayoritarios, los cuales han visto fortalecida su posición mediante el marco jurídico vigente.

En Nicaragua, la legislación electoral promueve la constitución de partidos políticos de carácter nacional con competencia en todo el territorio del país, así como de partidos regionales en las Regiones Autónomas de la Costa Caribe, en atención a su régimen político-administrativo y a sus particularidades culturales. Estos últimos deben cumplir las disposiciones legales que resulten aplicables, de conformidad con la legislación electoral.

Asimismo, el artículo 184 de la Constitución Política de la República de Nicaragua y el artículo 1 de la Ley No. 331, Ley Electoral, disponen que esta normativa regula los distintos procesos electorales desarrollados en el país, entre ellos la elección de alcaldes, vicealcaldes y concejales municipales.

La elección de alcaldes y vicealcaldes se lleva a cabo mediante sufragio universal, directo, personal, libre y secreto en cada municipio del país. El sistema electoral aplicado corresponde al principio de mayoría relativa, sin contemplar una segunda vuelta electoral. Por su parte, los concejales municipales son elegidos mediante un sistema de



representación proporcional, cuyo número varía de acuerdo con la población de cada municipio, conforme a lo establecido en la legislación electoral.

La reforma electoral del 19 de enero de 2000 fue presentada como una medida orientada a fortalecer el proceso de descentralización. Sin embargo, en la práctica produjo el efecto contrario, al debilitar el poder político-electoral en el ámbito local. Entre los principales cambios introducidos por esta reforma se suprimieron la figura de la suscripción popular y la posibilidad de constituir partidos políticos de ámbito municipal, lo que restringió la participación de candidaturas independientes en las elecciones locales.

Asimismo, el sistema de listas cerradas utilizado en la representación proporcional ha sido objeto de diversas críticas. Según Navarro (2003, p. 10), este modelo favorece la personalización de la política y propicias prácticas de liderazgo caudillista en el ámbito municipal, al concentrar en la figura del alcalde la percepción ciudadana de los logros y fracasos de la gestión pública local.

Finalmente, la reforma electoral aprobada 12 mayo de 2022 modificó la duración de los períodos de campaña electoral. Antes de esta reforma, la Ley Electoral establecía un período de setenta y cinco días para la realización de campañas correspondientes a las elecciones presidenciales y legislativas.

Con la entrada en vigor de la reforma, dicho período se redujo a treinta días. De igual manera, se estableció un plazo de veinte días para las campañas de las elecciones de concejos regionales, alcaldías y concejos municipales, mientras que para los procesos de plebiscito y referéndum se dispuso un período de treinta días de propaganda electoral.

VII. LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En Nicaragua, la participación ciudadana se encuentra regulada principalmente por dos instrumentos normativos: la Ley No. 475, Ley de Participación Ciudadana (2003), y el Decreto Ejecutivo No. 112-2007, mediante el cual se crean los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano (CPC).

La Ley de Participación Ciudadana tiene su fundamento en la Constitución Política de la República de Nicaragua y en la Ley de Municipios y sus reformas. Inspirada en los



principios constitucionales de democracia participativa, esta normativa promueve la organización de la ciudadanía mediante diversas estructuras de participación que operan desde el ámbito municipal hasta el nivel nacional.

Su propósito fundamental es fortalecer la intervención de la población en los asuntos públicos y consolidar mecanismos de corresponsabilidad entre el Estado y la ciudadanía. Por su parte, los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano (CPC), creados mediante el Decreto Ejecutivo No. 112-2007, constituyen una instancia organizativa orientada a facilitar la participación de la población en la gestión, seguimiento y control de los asuntos públicos.

El referido decreto de los CPC, establece que estos órganos pueden constituirse en comunidades, comarcas, barrios, distritos, municipios, departamentos, regiones autónomas y en el ámbito nacional. Asimismo, dispone que su funcionamiento no sustituye ni limita otras formas de participación ciudadana previamente reconocidas por el ordenamiento jurídico.

Aunque ambos instrumentos regulan la participación ciudadana, en la práctica los CPC han logrado una mayor capacidad de articulación organizativa debido a su estructura territorial escalonada, que permite la participación desde el nivel comunitario hasta el ámbito nacional.

No obstante, existen diferencias sustanciales entre ambos instrumentos jurídicos. Mientras que el Decreto Ejecutivo No. 112-2007 se limita a regular aspectos organizativos y de coordinación interna de los CPC, la Ley de Participación Ciudadana establece de forma expresa diversos mecanismos e instrumentos de intervención ciudadana.

Entre ellos se destacan; la iniciativa ciudadana de ley, la consulta ciudadana, la presentación de iniciativas de resoluciones y ordenanzas ante los consejos regionales de la costa caribe y concejos municipales, la participación en la formulación de políticas públicas nacionales y locales, la intervención en los procesos de planificación territorial, el seguimiento y evaluación de proyectos de inversión pública, la consulta a los Comités

de Desarrollo Municipal, la participación permanente en instancias locales de concertación y la autogestión de programas y proyectos de desarrollo comunitario.

En este sentido, Stuart (2009) sostiene que la participación promovida a través de los Consejos del Poder Ciudadano ha generado efectos positivos en la vida pública local, al incrementar el interés de la población por los asuntos comunitarios y fortalecer su involucramiento en la gestión municipal. Según este autor, dichos espacios han contribuido a democratizar la organización ciudadana y ampliar las posibilidades de incidencia de sectores populares en los procesos de toma de decisiones públicas (Stuart, 2009, p. 85).

Hay que destacar que los municipios ejecutan acciones para el fortalecimiento de la participación de los(as) ciudadanos(as) en los espacios de toma de decisión de la Gestión Local. En este sentido, se cumple con el marco legal municipal para permitir mayor participación de la población en la cual se programan a realizar en el año (2022) 4,590 Cabildos Municipales, en torno a la aprobación y seguimiento de los Planes de Desarrollo, Planes de Inversión, Presupuestos Municipales y consultas para la aprobación de Ordenanzas Municipales.

VIII. CAMBIOS PARA UNA MAYOR PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA POLÍTICA LOCAL

La participación política de las mujeres en Nicaragua ha experimentado avances significativos durante las últimas décadas como resultado de diversas reformas legislativas orientadas a garantizar la igualdad de género en el acceso a los cargos de elección popular.

Un hito relevante en este proceso fue la aprobación, el 8 de marzo de 2012, de la Ley No. 786, Ley de Reforma y Adición a la Ley No. 40, Ley de Municipios, mediante la cual se fortalecieron los mecanismos de representación equilibrada entre hombres y mujeres en los gobiernos locales. Como consecuencia de estas reformas, en las elecciones municipales celebradas en noviembre de 2012, por primera vez las mujeres alcanzaron una participación paritaria en las candidaturas, representando el cincuenta por ciento del total de postulaciones.



De igual manera, la Ley No. 790, que reformó la Ley No. 331, Ley Electoral, estableció la obligación para los partidos políticos y alianzas electorales de presentar listas de candidatos integradas por un cincuenta por ciento de mujeres y un cincuenta por ciento de hombres, ordenados de forma alterna y equitativa. Asimismo, dispuso que las fórmulas para alcalde y vicealcalde deben conformarse bajo el principio de paridad de género, garantizando que uno de sus integrantes sea mujer y el otro hombre.

Estas disposiciones encuentran respaldo en la Ley No. 648, Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades, aprobada en 2008, la cual establece la obligación del Estado, los gobiernos regionales y los gobiernos municipales de promover una cultura de igualdad entre mujeres y hombres. La política de género se fomenta desde los gobiernos locales, de manera que contribuye a la emancipación y a fortalecer el rol protagónico de la mujer nicaragüense.

Las mujeres tienen una importante participación política en los gobiernos locales. En las últimas elecciones, celebradas el 6 de noviembre de 2022, se registró que el 43 % de las alcaldías están encabezadas por mujeres, mientras que el 57 % de las vice alcaldías son ocupadas por mujeres. Asimismo, se contabilizaron 1,489 concejales propietarias, equivalentes al 49 % del total de concejales.

En la Costa Caribe, los Consejos Regionales Autónomos de la Costa Caribe Norte y Sur están dirigidos por dos mujeres jóvenes: una indígena misquita y una afrodescendiente creole. En estas instancias, la participación de las mujeres alcanza el 48 %.

Asimismo, en los consejos de dirección y en las secretarías generales de movimientos sociales, gremiales y laborales, las mujeres ocupan el 50 % de los cargos de dirección. Según el informe del Consejo Supremo Electoral (CSE, 2022), Nicaragua ha alcanzado una participación política femenina del 47.3 % entre las personas electas para cargos públicos.

En términos generales, la experiencia nicaragüense constituye un referente regional en materia de inclusión política de las mujeres al haber desarrollado un conjunto de mecanismos jurídicos destinados a garantizar su acceso efectivo a los espacios de representación y toma de decisiones.



En consecuencia, puede afirmarse que la igualdad de oportunidades para participar en cargos de elección popular ha alcanzado un importante grado de reconocimiento normativo e institucional.

En Nicaragua es una realidad que las mujeres tengan la garantía constitucional de poder participar en igualdad de condiciones que los hombres en cargos de elección popular.

IX. RELACIONES ENTRE LOS ÓRGANOS DELIBERANTES Y EJECUTIVOS

Por mandato constitucional, el gobierno y la administración de los municipios corresponden a las autoridades municipales: el alcalde y los concejales, quienes son elegidos por el pueblo mediante sufragio universal. Asimismo, la Ley de Municipios establece que el gobierno municipal corresponde a un concejo municipal con carácter deliberante, administrativo y normativo, el cual estará presidido por un alcalde (art. 18 LM).

De lo anterior se desprende la existencia de dos órganos fundamentales: uno colegiado, representado por el Concejo Municipal, y otro unipersonal, representado por el alcalde. El primero constituye el órgano deliberante, mientras que el segundo ejerce la función ejecutiva.

Según el texto refundido de la Ley de Municipios, el gobierno municipal posee carácter colegiado, representativo, deliberante, normativo y administrativo. Está presidido por un alcalde elegido de su seno, mientras que el Concejo Municipal constituye la máxima autoridad normativa del gobierno local. Además, le corresponde ejercer funciones de control y fiscalización sobre la actuación administrativa del alcalde y, especialmente, sobre la gestión municipal en los ámbitos económico, político y social.

El alcalde es la autoridad ejecutiva del gobierno municipal, en un esquema similar al modelo presidencialista. Es el encargado de establecer las líneas fundamentales de la administración y gestión municipal en todos los asuntos públicos y locales que le conciernen.

Asimismo, posee facultades privativas en materia presupuestaria y en la elaboración del plan de arbitrios, así como iniciativa para la presentación de ordenanzas. También preside

las deliberaciones del Concejo Municipal, forma parte de este órgano colegiado, ejecuta sus acuerdos y publica los bandos correspondientes.

Por su parte, el Concejo Municipal es la máxima autoridad del gobierno local y representa la expresión democrática en el ámbito municipal. Este principio es inherente a la naturaleza misma del municipio. Sus funciones administrativas están definidas en el artículo 16 del Reglamento de la Ley de Municipios. Según Bravo (2005), En su calidad de Foro Político es un centinela de la actuación de la organización administrativa que se han propuesto como gobierno municipal y vigila que sean cumplidas a cabalidad (p. 24). En el ejercicio de esta función, el Concejo Municipal actúa como un mecanismo de control y equilibrio frente al alcalde en el desempeño de la función administrativa. Las funciones específicas del alcalde se encuentran reguladas en el artículo 34 de la Ley de Municipios. La administración de la alcaldía se encuentra bajo la dirección exclusiva del alcalde; sin embargo, corresponde al Concejo Municipal establecer las directrices generales que orientan dicha administración, siempre dentro del marco de la Constitución y las leyes.

X. RECONOCIMIENTO EXPLÍCITO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

La Constitución Política de la República de Nicaragua reconoce expresamente la autonomía municipal como uno de los principios fundamentales de la organización territorial del Estado. En efecto, el artículo 177 dispone que:

"Los municipios gozan de autonomía política, administrativa y financiera. La administración y gobierno de los mismos corresponde a las autoridades municipales" (Constitución Política de la República de Nicaragua, art. 177).

Esta disposición constituye el principal fundamento constitucional de la autonomía municipal en Nicaragua y representa uno de los avances más significativos en el proceso de fortalecimiento institucional de los gobiernos locales.

En desarrollo de este mandato constitucional, la Ley de Municipios establece en su artículo 2 que:

"La autonomía es el derecho y la capacidad efectiva de las municipalidades para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y para provecho de su población, los asuntos públicos que la Constitución y las leyes le señalen" (Ley de Municipios, art. 2).



A partir de estas disposiciones puede afirmarse que, por primera vez en la historia constitucional nicaragüense, se reconoce de forma explícita la existencia de un ámbito propio de actuación municipal protegido jurídicamente frente a eventuales interferencias externas.

La autonomía municipal se manifiesta en diversas dimensiones. En primer lugar, comprende una dimensión política, expresada en la elección democrática de las autoridades municipales mediante sufragio universal.

En segundo lugar, incorpora una dimensión administrativa que permite a los municipios organizar sus estructuras internas y gestionar sus asuntos de interés local. Finalmente, incluye una dimensión financiera que faculta a las municipalidades para administrar sus recursos y desarrollar políticas públicas orientadas al bienestar de la población.

En consecuencia, la autonomía municipal constituye una garantía institucional destinada a preservar la capacidad de autogobierno de los municipios y asegurar su participación activa en el desarrollo económico, social y territorial del país.

XI. MECANISMOS PARA LA DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Los municipios de Nicaragua gozan de una garantía institucional de rango constitucional. La Constitución Política de la República de Nicaragua reconoce expresamente el principio de autonomía municipal y le otorga una doble protección. Por una parte, consagra este principio en el texto constitucional y, por otra, establece límites al legislador para impedir que, mediante leyes ordinarias, se altere la esencia de la autonomía local. Esta protección se materializa mediante la exigencia de una mayoría calificada para reformar la Ley de Municipios, así como a través de la reserva de determinadas competencias en favor de los municipios. Asimismo, se garantiza la elección libre, directa y secreta de los alcaldes, vicealcaldes y de los miembros de los concejos municipales como órganos de gobierno local.

El sistema de fuentes previsto por la Constitución Política fue rediseñado a partir de la reforma constitucional de 1995. En este sistema, la Ley de Municipios ocupa una categoría jerárquica superior a la legislación ordinaria e inferior a la Ley de Autonomía de las Regiones de la Costa Caribe de Nicaragua. Esta posición responde tanto al ámbito

competencial que la ley está llamada a regular como al procedimiento especial exigido para su aprobación o reforma.

A diferencia de la legislación ordinaria, cuya aprobación requiere la mayoría absoluta de los diputados presentes en la sesión correspondiente (artículo 141 de la Constitución Política), la Ley de Municipios exige el voto favorable de la mayoría absoluta del total de diputados que integran la Asamblea Nacional, es decir, la mitad más uno de sus miembros. En consecuencia, para su aprobación o reforma se requiere el voto favorable de, al menos, cuarenta y siete de los noventa y dos diputados que integran dicho órgano legislativo (García Palacios, 2016, pp. 45-49).

Entre los mecanismos jurisdiccionales de protección de la autonomía municipal existentes en Nicaragua se encuentran el recurso de inconstitucionalidad y el recurso de amparo.

Este último constituye un mecanismo de control constitucional que responde a un modelo mixto de tutela, en el cual el Tribunal de Apelaciones competente conoce inicialmente del asunto y puede incluso decretar la suspensión del acto impugnado, mientras que corresponde a la Corte Suprema de Justicia dictar la resolución definitiva.

De conformidad con los artículos 164, incisos 11 y 13, de la Constitución Política de la República de Nicaragua, y 35, inciso 4, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, corresponde a la Corte Suprema de Justicia pronunciarse sobre la constitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos que contravengan la Constitución. En consecuencia, los demás tribunales carecen de competencia para declarar la inconstitucionalidad de las leyes.

La Corte Plena conoce y resuelve los recursos de inconstitucionalidad, así como los conflictos de competencia y constitucionalidad entre los poderes del Estado. Asimismo, la Corte Suprema de Justicia, por medio de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, es competente para proteger la autonomía regional y municipal cuando esta resulte vulnerada.

La jurisprudencia nacional ha reconocido y protegido la autonomía municipal como uno de los principios que integran el orden constitucional nicaragüense. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia No. 96, (1992), señaló:

“El concepto de autonomía tiene limitaciones de orden constitucional por cuanto pareciera que se pretende confundir autonomía con soberanía, y ambos conceptos tienen plena validez dentro del régimen constitucional de Nicaragua. Cuando se habla de autonomía se alude a un régimen restringido.”

Asimismo, en la Sentencia No. 96 (1992), la Corte precisó los alcances de la autonomía administrativa municipal:

“La subordinación del municipio con respecto al Estado se consigna en el artículo 177 de la Constitución, al establecer que la autonomía de los municipios debe entenderse sin detrimento de las facultades del Gobierno central. Este concepto también está reiterado en el artículo 38 de la Ley de Municipios, al disponer que el Poder Ejecutivo garantizará que el gobierno y la administración municipal armonicen sus acciones y las adecuen a los intereses nacionales y al ordenamiento jurídico del país.”

Por su parte, la Sentencia No. 369, (2009), señaló:

“Por lo que hace a la autonomía financiera, esta constituye la capacidad del municipio para contar con recursos suficientes provenientes de fuentes tributarias exclusivas, así como para administrar libremente su patrimonio y disponer de su hacienda.”

En este sentido, Miguel Acosta, citado por Quintana Roldán (2011), destaca que la autonomía financiera constituye un presupuesto indispensable para el ejercicio efectivo de la autonomía municipal. Según el autor: Se afirma con razón que la autonomía financiera es el soporte de los demás aspectos de la autonomía; sin suficiencia económica existirán carencias administrativas e inestabilidad política. En ello radica su importancia y trascendencia (Acosta, como se citó en Quintana Roldán, 2011, p. 193).

La Corte Suprema de Justicia ha establecido que los municipios gozan de autonomía y que esta se encuentra protegida constitucionalmente dentro de la organización territorial del Estado.

La autonomía municipal se configura a partir del reconocimiento de los municipios como titulares de competencias propias para regular y gestionar los asuntos de la comunidad local, dentro del marco de la ley y bajo su propia responsabilidad (Gonnenwein, 1967, p. 50).

XII. DESCENTRALIZACIÓN COMPETENCIAL EN FAVOR DE LAS MUNICIPALIDADES

La Constitución Política de la República de Nicaragua y la Ley de Municipios delimitan y establecen las competencias municipales de manera general (arto. 177, párrafos cuarto y quinto, Cn.), al disponer que: “Los gobiernos municipales tienen competencias en materia que incidan en el desarrollo socioeconómico de su circunscripción”.

Este precepto constitucional está sujeto a una interpretación amplia, ya que no constituye una limitación para la intervención de los municipios en aquellos asuntos vinculados al desarrollo social y económico de su territorio.

La Ley de Municipios establece, además, actividades y servicios propios del municipio, así como otras competencias que pueden ser delegadas por la administración central o ejercerse de manera coordinada con el ente nacional correspondiente. Estas últimas constituyen las denominadas competencias compartidas o concurrentes.

En este sentido, la Constitución incorpora un requisito fundamental que, al igual que para el resto de la administración pública, se encuentra institucionalmente impuesto por el principio de legalidad, elemento esencial para la atribución de competencias (Escorcia, 1999, p. 189).

En Nicaragua, la Ley de Municipios y la Ley de Organización, Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo (Ley no. 290) establecen la posibilidad de que el Gobierno nacional delegue en otros niveles de la administración pública aquellas competencias que la ley atribuye al Poder Ejecutivo.

Dentro del ordenamiento jurídico vigente, los elementos fundamentales de la delegación son los siguientes: por una parte, al transferirse el ejercicio de una competencia o autoridad, el delegante conserva la titularidad de esta y, por consiguiente, el derecho de

supervisar la forma en que se ejerce; por otra parte, la delegación posee carácter discrecional, depende de la voluntad del delegante y puede ser revocada en cualquier momento.

Las competencias delegadas constituyen una manifestación de respeto hacia la autonomía municipal, pues representan una fórmula adecuada para acercar la gestión pública a los ciudadanos y fortalecer la capacidad de los gobiernos locales (Escorcía, 1999, p. 208). En este sentido, la Ley de Municipios dispone que:

“Los gobiernos municipales, previa aprobación de sus respectivos concejos, podrán contratar con el Poder Ejecutivo la delegación de atribuciones que correspondan a la administración central, acompañadas de las transferencias de los recursos necesarios para la ejecución de las obras o la prestación de los servicios” (art. 11 LM).

En este contexto, y bajo el argumento de la descentralización, se efectuaron diversos procesos de transferencia de competencias hacia las municipalidades, particularmente en los sectores de educación primaria y salud. Sin embargo, dichas transferencias se realizaron sin el respaldo institucional ni los recursos necesarios para garantizar su adecuada ejecución, lo que colocó a los municipios en una situación de desventaja.

En primer lugar, los gobiernos municipales debieron enfrentar problemas para los cuales no estaban suficientemente preparados desde el punto de vista técnico y administrativo. En segundo lugar, la ausencia de normas y procedimientos claramente definidos en determinados ámbitos generó discrepancias respecto de las responsabilidades institucionales correspondientes.

Las nuevas competencias se trasladaron mediante dos procesos paralelos. El primero consistió en la formulación de una política de descentralización; el segundo se desarrolló a través de una descentralización de hecho, materializada mediante experiencias piloto en los sectores de salud y educación, transferencias parciales de competencias a las municipalidades y programas de fortalecimiento institucional promovidos por organismos de cooperación internacional.

En este contexto, en 1994 se creó el primer Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado y, dentro de este, una Comisión Sectorial para la Descentralización. Dicha comisión

estuvo integrada por el Ministerio de Salud (MINSA), el Ministerio de Educación (MED), el Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA), el Ministerio de Gobernación y el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), que ejercía la presidencia del comité.

Por su parte, el Ministerio de Salud creó los Sistemas Locales de Atención Integral en Salud (SILAIS), siguiendo modelos implementados en otros países de América Latina bajo lineamientos promovidos por la Organización Panamericana de la Salud (OPS). No obstante, los SILAIS carecían de una ley orgánica propia, aunque operaban en los niveles departamental y municipal.

El Ministerio de Educación impulsó desde 1994 dos programas considerados prioritarios dentro de su estrategia de descentralización. Inicialmente, estos programas se implementaron sin respaldo normativo formal. Posteriormente, tras la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por parte de padres de familia y docentes en 1995, el ministro correspondiente emitió un acuerdo mediante el cual se les otorgó sustento jurídico.

No fue sino hasta el año 2002 cuando la Asamblea Nacional aprobó la Ley de Participación Educativa (Ley n.º 413), la cual reguló la autonomía escolar y creó los Consejos Municipales de Educación. Esta normativa incorporó la participación de un representante del Concejo Municipal y atribuyó a los gobiernos municipales responsabilidades relacionadas con la construcción y mantenimiento de bibliotecas públicas, dentro de las posibilidades de sus respectivos presupuestos.

Otro caso relevante fue el relacionado con la administración del servicio de agua potable, cuya rectoría correspondía al Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA). La gestión de los acueductos fue objeto de negociación entre dicha institución y las alcaldías de los departamentos de Matagalpa y Jinotega. Mediante convenios suscritos en febrero de 1991, se delegó la administración de los sistemas de agua potable a las alcaldías de las cabeceras departamentales.

Como resultado de esta modalidad de gestión, los alcaldes de las cabeceras departamentales asumieron simultáneamente funciones como gerentes departamentales



del INAA. Posteriormente, estos celebraron convenios con los demás alcaldes de sus respectivos departamentos, quienes pasaron a desempeñar funciones similares en el ámbito municipal.

Si bien el problema del abastecimiento de agua potable en dichas zonas requería importantes niveles de inversión económica, la administración delegada contribuyó a mitigar parcialmente las dificultades existentes en la mayoría de los municipios involucrados mediante el uso de recursos propios.

Desde una perspectiva jurídica comparada, las experiencias descritas no pueden considerarse verdaderos procesos de descentralización. Fue hasta la aprobación de la Ley de Organización, Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo (Ley no. 290), en 1998, cuando dichas iniciativas encontraron respaldo legal expreso. Con anterioridad, funcionaban únicamente bajo la cobertura de resoluciones ministeriales.

Las experiencias impulsadas por los distintos entes sectoriales carecían de un marco jurídico que transfiriera efectivamente funciones, recursos y capacidad de decisión a entidades autónomas de carácter local. En consecuencia, más que procesos de descentralización, constituyeron manifestaciones de desconcentración administrativa. Como señalan Palazzo et al. (1992), “el ente local exhibe un contenido meramente formal, conservando el poder central el ejercicio sustancial de dicha competencia” (p. 104).

En esta misma línea, Ortega (1996) sostiene que el proceso descentralizador nicaragüense se inició sin una ley específica, una estrategia integral o una instancia rectora claramente definida. Aunque esta situación permitió desarrollar experiencias flexibles y adaptables, también generó incertidumbre en los entes receptores de las competencias transferidas. Por ello, destaca la necesidad de consolidar un marco jurídico adecuado que garantice la seguridad institucional del proceso (p. 50).

En síntesis, puede afirmarse que este proceso tuvo inicialmente mayores fundamentos en el discurso político que en una estructura jurídica sólida que asegurara una auténtica descentralización administrativa y territorial.



XIII. PROCESO DE RECENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN EL SIGLO XXI

A partir de 2007, Nicaragua emprendió un proceso de transformación de la estructura y el funcionamiento del Estado con el propósito de construir una nueva institucionalidad dentro del sistema político. Para ello, se promovieron nuevas prácticas políticas y organizativas, así como diferentes formas de distribución del poder, tomando como eje articulador la copresencia del Estado y de nuevos actores sociales, junto con sus respectivos mecanismos de participación.

Con la nueva administración en el gobierno (a partir de 2007), se inició un proceso de revisión de la política de descentralización. Para tal efecto, se trabajó sobre una versión preliminar elaborada por el INIFOM, como órgano rector de la descentralización, y se previó que las directrices contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH) constituyeran el principal referente para la gestión pública. Se esperaba su aprobación en el corto plazo; sin embargo, ello no ocurrió.

Debemos resaltar que INIFOM actualmente ya no existe, la Asamblea Nacional aprobó, el 12 de julio de 2024, la derogación de la Ley No. 347, Ley Orgánica del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM). Como consecuencia, las facultades y competencias de esta institución fueron transferidas a la Procuraduría General de la República (PGR), la cual, por medio de la Procuraduría para las Municipalidades, asumirá las funciones que hasta ese momento venía desempeñando el INIFOM en coordinación con los gobiernos municipales.

Siguiendo con lo ante expuesto, el gobierno bajo el liderazgo de la Secretaría de la Presidencia y la coordinación del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), elaboró una propuesta de política de descentralización del Estado sustentada en un enfoque de democracia directa. Aunque estaba prevista su publicación oficial y su implementación a partir de 2010, dicha política no llegó a consolidarse y quedó inconclusa.

La propuestas y estrategias de descentralización, regularmente fueron formuladas por especialistas de los Gobiernos Centrales, e impulsadas y apoyadas por Organismos Multilaterales, agencias de cooperación y aun las ONG's, con intereses y fines distintos, que luego fueron difundidos sin mayor concertación a los niveles locales, no contó con



un respaldo político mayoritario ni se sustentó en una legislación ampliamente consensuada desde la década de 1990.

En realidad, constituyó un objetivo limitado dentro de las políticas de reforma del Estado y un proceso fuertemente condicionado, en parte, por la cooperación internacional. Así lo afirma Saldomando, (2011, pp. 8-9). Si bien formó parte de la agenda política nacional, nunca llegó a convertirse en un compromiso estratégico asumido por los principales actores con capacidad de decisión.

Esta situación evidencia la continuidad de un modelo de organización centralizada del poder, en el cual el orden institucional continúa configurándose, fundamentalmente, desde el Poder Ejecutivo.

Hasta la fecha en curso (2026), la descentralización ha pasado a ocupar un lugar histórico dentro del debate político nacional. Los avances alcanzados durante las décadas anteriores permitieron comprender con mayor profundidad la compleja realidad municipal, caracterizada por la diversidad de factores políticos, sociales, económicos y culturales que inciden en su desarrollo.

No obstante, las políticas públicas impulsadas en los últimos años evidencian una orientación distinta y propia del nuevo sistema, en la que la descentralización ya no es parte de la agenda política gubernamental.

En efecto, la descentralización constituyó un objetivo limitado dentro de las políticas de reforma del Estado. Según Saldomando, (2011). Nunca logró consolidarse como una auténtica política pública de carácter permanente, respaldada por amplios consensos políticos e institucionales que garantizaran su continuidad más allá de los cambios de gobierno, (pp. 9-10).

Desde su constitución como República, Nicaragua se ha organizado bajo la forma de un Estado soberano, independiente y unitario. En consecuencia, la relación entre el Gobierno central y los gobiernos territoriales ha estado históricamente caracterizada por un elevado grado de centralización administrativa.



Se puede observar que durante los períodos 1996-2001 y 2002-2006 se intentó impulsar diversos procesos de descentralización.

Sin embargo, estos procesos estuvieron condicionados y sustentados, en gran medida, por la cooperación internacional, no solo mediante el financiamiento de proyectos, sino también a través de su influencia como interlocutora política y promotora de programas gubernamentales sujetos a determinadas condiciones. Todo ello ocurrió sin que existiera un consenso político e institucional suficientemente amplio que garantizara la sostenibilidad del proceso (Saldomando, 2011, p. 9).

En la actualidad, el proceso de descentralización atraviesa una etapa de marcado estancamiento. El Gobierno ha revisado tanto el marco jurídico como las políticas públicas previamente vigentes con el propósito de introducir modificaciones acordes con un modelo estatal de carácter centralista y orientado hacia mecanismos de democracia directa.

En consecuencia, el sistema administrativo nicaragüense continúa respondiendo, esencialmente, a un modelo de organización centralizada. La Constitución Política de la República de Nicaragua configura un sistema presidencialista con características propias, sustentado en una administración pública centralizada y en la existencia de entidades territoriales dotadas de autonomía, cuya actuación se desarrolla dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico.

En buena medida, el proceso de descentralización permaneció durante varios años en la agenda política nacional, nunca llegó a consolidarse como un compromiso estratégico de los principales actores del sistema político ni como una política pública permanente. Actualmente, predominan programas promovidos por el Gobierno central mediante mecanismos de delegación de competencias desarrollados dentro del marco jurídico de la autonomía municipal.

La experiencia histórica de Nicaragua demuestra que tanto la centralización como la descentralización pueden generar efectos positivos o negativos, dependiendo de la forma en que sean implementadas y del contexto institucional en el que se desarrollen.



No obstante, el predominio histórico de un modelo altamente centralizado ha estado asociado, en distintos momentos, a prácticas de corrupción administrativa, concentración del poder y uso ineficiente de los recursos públicos.

Desde una perspectiva teórica, cualquiera de estos modelos de organización territorial puede resultar funcional. Su eficacia depende del grado de desarrollo institucional, de la cultura democrática, de la responsabilidad de los servidores públicos y de la fortaleza de los mecanismos de control.

En consecuencia, lo verdaderamente relevante no es la adopción de un modelo centralizado o descentralizado, sino la existencia de un régimen jurídico e institucional que garantice la legalidad, la eficiencia, la transparencia y la eficacia en el ejercicio de la función pública.

En esta misma línea y en opinión de Cravacuore (2014), que existe una nueva tendencia hacia una nueva recentralización o más bien Neo – centralización. No con los paradigmas de hace treinta años, sino, más bien con una nueva receta, como el aumento de competencia sin recursos financieros, discrecionalidad en las transferencias municipales y una participación ciudadana con tintes partidario.

XIV. ASOCIACIONISMO INTERMUNICIPAL

En Nicaragua, la Constitución Política y la Ley de Municipios establecen que la máxima autoridad en cada municipio corresponde al gobierno municipal. Asimismo, disponen que los gobiernos municipales deben involucrarse en todas las acciones relacionadas con el desarrollo integral de sus municipios y les facultan para asociarse con el fin de atender problemas de interés común y fortalecer la gestión municipal.

El fundamento jurídico de las asociaciones municipales en Nicaragua se encuentra en el artículo 12 de la Ley n.º 40 y sus reformas (Ley n.º 261), el cual establece:

“Los municipios podrán asociarse voluntariamente por medio de asociaciones municipales que promuevan y representen sus intereses y presten cooperación mutua para el eficaz cumplimiento de sus actividades. Los municipios también podrán, voluntariamente, constituirse en mancomunidades y otras formas de asociación municipal

con personalidad jurídica, cuyo propósito será racionalizar y mejorar la calidad en la prestación de servicios públicos.”

No obstante, aunque el fundamento jurídico es amplio, la normativa debería establecer de manera más precisa las bases jurídicas para la organización y el funcionamiento de las asociaciones municipales, y no limitarse únicamente a regular las mancomunidades.

Es importante destacar que, durante la administración de la presidenta Violeta Barrios de Chamorro, (1990-1997), los municipios enfrentaron una situación de abandono institucional y se vieron obligados a asociarse para hacer frente a la insuficiencia de recursos financieros, técnicos y jurídicos.

El marco jurídico de las asociaciones municipales, establecido en la Ley de Municipios y su reforma de 1995, otorga a los municipios la facultad de asociarse voluntariamente. Esta asociación puede materializarse mediante la creación de mancomunidades u otras formas de asociación municipal, con el propósito de promover y representar sus intereses, así como de prestarse cooperación mutua en su condición de personas jurídicas de derecho público. En consecuencia, las asociaciones municipales constituyen entes derivados de la ley, la cual les confiere legitimidad jurídica como personas de derecho público.

Sin embargo, la constitución de mancomunidades ha estado sujeta a restricciones legales. La Ley de Municipios establece que su personalidad jurídica debe ser otorgada por la Asamblea Nacional. Las mancomunidades son entidades de derecho público encargadas de la prestación de determinados servicios municipales, competencia que les reconoce la propia ley.

No obstante, para legalizar su constitución se requiere, además de la aprobación de la resolución correspondiente por parte de los concejos municipales de los municipios interesados, la aprobación posterior de la Asamblea Nacional, de conformidad con el artículo 12 de la Ley de Municipios. Esta limitación ha restringido el desarrollo de las mancomunidades y, en la actualidad, no existen organizaciones de esta naturaleza.

En Nicaragua, las asociaciones municipales se clasifican en nacionales, regionales y departamentales. Las asociaciones regionales y departamentales, conocidas como asociaciones subnacionales, tienen como finalidad atender asuntos propios de las competencias municipales que son comunes a los municipios asociados. Estas organizaciones se estructuran con base en la división político-administrativa del país.

Entre ellas se encuentran las asociaciones de los departamentos de Río San Juan, Carazo, Boaco, Masaya, Managua, Madriz y Nueva Segovia, así como las de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe, entre otras.

Los entes locales en Nicaragua se han desarrollado con importantes limitaciones. Sus funciones principales consisten en representar a sus miembros y defender sus intereses ante el Gobierno central y los gobiernos regionales, así como incidir en el proceso de formulación de políticas públicas y en el ámbito legislativo.

Asimismo, las asociaciones municipales brindan asistencia técnica, asesoría jurídica, apoyo logístico y secretarial, además de promover espacios de diálogo y debate para analizar problemas comunes, identificar soluciones, definir posiciones conjuntas y fundamentarlas.

Entre las diferentes formas asociativas existentes, las asociaciones municipales propiamente dichas son las que han alcanzado mayor relevancia.

Es importante señalar que Nicaragua mantiene un modelo de administración pública centralizado, mientras que el ámbito local presenta debilidades derivadas de las limitaciones financieras, técnicas y administrativas que enfrentan los gobiernos municipales para ejercer sus competencias. En este contexto, las asociaciones municipales se han convertido en actores estratégicos para fortalecer la gestión de los gobiernos municipales.

Las asociaciones municipales desempeñan un papel fundamental en el desarrollo local y en el fortalecimiento institucional de los municipios. Asimismo, se fortalecen administrativa al desarrollar las capacidades técnicas e institucionales de los gobiernos municipales, promoviendo una gestión pública más eficiente y coordinada.



En la actualidad las asociaciones municipales en Nicaragua presentan debilidades institucionales, y financiamiento a pesar de los esfuerzos realizados para consolidarlas. En consecuencia, constituye un desafío tanto para los gobiernos municipales como para la asociación nacional fortalecer estas organizaciones, a fin de que puedan desempeñar de manera más eficaz su papel en el desarrollo local y del país.

XV. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS MUNICIPALES

Siguiendo con el tercer precepto normativo de carácter tridimensional establecido en el art. 177 de la Constitución Política de Nicaragua, “los municipios gozan de autonomía [...] financiera”. Esto significa que no puede existir autonomía política y administrativa sin recursos que permitan sostener las decisiones, la prestación de servicios, las órdenes y los mandatos correspondientes al municipio.

Los recursos económicos están determinados por la capacidad de recaudación fiscal de los gobiernos locales y regionales, así como por su participación en los recursos fiscales recaudados por el gobierno central, los cuales deben ser transferidos a los gobiernos locales.

Asimismo, el art. 177 de la Constitución Política de Nicaragua reconoce la autonomía financiera de las entidades municipales y establece la obligatoriedad de destinar un porcentaje suficiente del Presupuesto General de la República a los municipios del país. Dicho porcentaje debe distribuirse con prioridad entre los municipios con menor capacidad de generación de ingresos. No obstante, este ha sido un tema de debate nacional. Ocho años después de la reforma constitucional de 1995, se aprobó la Ley de Transferencias Presupuestarias (Ley n.º 445), en 2003.

Las transferencias presupuestarias en Nicaragua tienen como principal fundamento jurídico el art. 177 de la Constitución Política. Esta disposición se complementa con el art. 46 de la Ley de Municipios.

Aunque la Constitución dispone que el porcentaje y la forma de distribución deben aprobarse mediante una ley, no establece un porcentaje específico. Por esta razón, en 1997 se presentó una iniciativa de ley denominada “Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios”. Sin embargo, la Asamblea Nacional pospuso

indefinidamente su discusión. La propuesta contemplaba una transferencia inicial equivalente al 3 % del presupuesto nacional, la cual debía incrementarse anualmente en 1 % hasta alcanzar un máximo del 6 % en el año 2000.

Desde 1996, los gobiernos municipales, organizados en la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), impulsaron la aprobación de la reforma de la Ley de Municipios, en consonancia con la reforma constitucional de 1995, que profundizó la autonomía municipal.

Con el consenso del gobierno de Violeta Barrios de Chamorro y de la sociedad civil, elaboraron una propuesta normativa que desarrollaba el postulado constitucional de una autonomía amplia para los entes locales, ampliaba sus competencias e incluía una transferencia equivalente al 5 % del Presupuesto General de la República para los gobiernos locales.

El Ministerio de Finanzas fijó el 5 % como monto que debía transferirse e incorporó esta disposición en la reforma de la Ley de Municipios. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional todo lo actuado por la Asamblea Nacional a partir del 22 de noviembre de 1996. Como consecuencia, parte de la Ley de Municipios quedó comprendida entre los actos declarados inconstitucionales y solo permanecieron aprobados 27 artículos.

Entre las disposiciones declaradas inconstitucionales se encontraba el artículo que establecía el 5 % como monto del presupuesto que debía transferirse, junto con las ponderaciones y los criterios para su distribución durante el año siguiente, 1997. La nueva legislatura de la Asamblea Nacional concluyó la aprobación de la Ley de Municipios; no obstante, en ese momento la mayoría parlamentaria no consideró oportuno fijar porcentaje alguno.

En consecuencia, la Ley de Municipios no incorporó ninguna disposición sobre transferencias y, ese año, los municipios no recibieron recursos del presupuesto. Los municipios, asociados en AMUNIC, prepararon en 1997 un anteproyecto de Ley de Transferencias que fue presentado ante la Asamblea Nacional; sin embargo, este fue archivado.



Durante este período, no existieron mecanismos de articulación orientados a reducir la pobreza entre el gobierno central, los gobiernos subnacionales y las asociaciones de municipios.

El Gobierno, a través de la Secretaría de Acción Social (SAS), el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) y el Instituto de Desarrollo Rural (IDR), canalizaba fondos para que las municipalidades ejecutaran obras de competencia del nivel central y algunas obras de competencia municipal, por ejemplo, la construcción de escuelas y centros de salud, así como el mantenimiento de caminos en otras competencias.

En 1997, durante la administración de Arnoldo Alemán, reestructuró la Comisión Sectorial para la Descentralización (CSD), que contaba con una Secretaría Técnica apoyada por la Cooperación Técnica Alemana. Los ministerios gubernamentales y los entes descentralizados cuyo quehacer se relacionaba con los municipios, redactaron el primer borrador de la Política Nacional de Descentralización.

A partir del año 2000, los municipios nicaragüenses comenzaron a recibir transferencias del Presupuesto General de la República (PGR), las cuales, en su mejor momento, llegaron a representar casi el 2 % de dicho presupuesto. En 2003, después de varios años de gestiones, se aprobó la Ley de Transferencias Presupuestarias. Como resultado, los gobiernos municipales modificaron su situación financiera y recibirían el 4 % del presupuesto en 2004. Este monto aumentaría anualmente en 1 % hasta alcanzar el 10 % en 2010.

Nicaragua ha debatido ampliamente la política de transferencias del gobierno central a los municipios. Este debate ha formado parte de los esfuerzos de amplios sectores de la sociedad civil y de los municipios por lograr una voluntad política decidida y cumplir con las condiciones establecidas por la cooperación internacional en el proceso de descentralización.

La promulgación de esta ley facilitó un avance estratégico en el gasto público municipal. La norma establece los procedimientos y mecanismos que deben observarse para determinar el monto por distribuir, los criterios de distribución, las instituciones

involucradas, los órganos competentes y los requisitos que deben cumplir los municipios para acceder a las transferencias.

Las transferencias no se otorgaron en Nicaragua únicamente por voluntad política del gobierno central ni como consecuencia de un programa de descentralización. Su aprobación fue el resultado de una demanda sostenida de los gobiernos municipales, organizados en AMUNIC, con el respaldo de la sociedad civil organizada.

Con la implementación del sistema de transferencias presupuestarias, los municipios con mayores niveles de pobreza superaron gradualmente algunas de sus debilidades administrativas. Asimismo, las autoridades han aprendido a administrar con relativa eficiencia sumas importantes de dinero e invertirlas, preferentemente, en obras y servicios de su propia competencia.

Las municipalidades presentan avances importantes tanto en el fortalecimiento institucional como en la ejecución de obras y la prestación de servicios que han elevado el nivel de vida de la población, en el marco de la lucha contra la pobreza.

El combate a la pobreza constituye una prioridad. La planificación estratégica y la interlocución con el gobierno central se orientan hacia ese objetivo. No obstante, es necesario señalar que no se ha realizado un estudio exhaustivo sobre la materia desde que las transferencias municipales comenzaron a entregarse en 2004.

XVI. INOVACIÓN EN LA GESTIÓN LOCAL

Los municipios nicaragüenses con menor capacidad de generación de ingresos han fortalecido sus capacidades administrativas y de recaudación como resultado de la asignación creciente de transferencias presupuestarias, de conformidad con la Ley No. 445, aprobada en 2003. Las transferencias son un recurso valioso para fomentar el desarrollo local. Esta situación caracteriza a la mayoría de los municipios de Nicaragua.

Los fondos de transferencias destinados a inversión se utilizan como complemento para financiar proyectos que las alcaldías ejecutan con recursos propios o con otras fuentes de financiamiento. Esto es positivo, ya que demuestra la capacidad de apalancamiento y



cofinanciamiento que las transferencias pueden generar para los municipios, lo cual favorece la inversión local y el desarrollo de proyectos de mayor impacto.

Las principales inversiones realizadas por los municipios se orientan a la construcción de obras de infraestructura, tales como calles y caminos, sistemas de agua y saneamiento, servicios municipales, viviendas, obras físicas relacionadas con la educación y la salud, y otras obras aisladas, como proyectos de electrificación, reparación de iglesias y construcción de casas comunales, entre otras. Estas representan más del 90 % de los proyectos financiados mediante los fondos transferidos. El resto corresponde a inversiones destinadas al fortalecimiento municipal y a la inversión social.

Se ha observado que, en las categorías B, C, D y F de municipios, la totalidad de los proyectos desarrollados corresponde a obras de infraestructura. Esto demuestra la alta proporción que este tipo de inversión representa en los municipios.

Lo anterior se debe, en gran medida, a que las alcaldías ejecutan tradicionalmente proyectos de montos reducidos, con menores requerimientos de estudios técnicos detallados y, por lo general, con el apoyo de instituciones sectoriales, como el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD), el Ministerio de Salud (MINSA) y la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios (ENACAL).

Los proyectos desarrollados principalmente están vinculados con la construcción de canchas deportivas, estadios de béisbol y obras similares. Estos proyectos también generan una cantidad considerable de empleos directos e indirectos en las localidades en las que se ejecutan.

También se observan mejoras en la prestación de los servicios municipales tradicionales, tales como la recolección de basura, la ampliación de las redes de servicios básicos y el mejoramiento y la ampliación de cementerios, parques y sitios históricos.

Es importante destacar que los municipios pertenecientes a las categorías con mayores niveles de pobreza registran un mayor número de proyectos vinculados con competencias compartidas. El rubro más importante es el de agua y saneamiento, con mayor énfasis en las zonas rurales.

XVII. CAMBIOS DE LA GESTIÓN LOCAL

Los procesos de cambio y mejora de las capacidades municipales se observan claramente en la formulación, gestión e implementación de planes y programas a corto, mediano y largo plazo. Entre estos instrumentos se encuentran los planes de desarrollo municipal (PDM), los planes de inversión anual (PIA) y los planes operativos anuales (POA). Los municipios han experimentado cambios importantes en su gestión.

Dichos instrumentos facilitan la planificación y la ejecución de directrices que promueven el avance de los territorios, en correspondencia con los lineamientos de desarrollo nacional. Como resultado, contribuyen al fortalecimiento de las capacidades relacionadas con la gestión municipal para el desarrollo local. Este modelo de innovación y desarrollo en los municipios de Nicaragua se articula a través del Plan Nacional de Lucha Contra la Pobreza y para el Desarrollo Humano y la estrategia Nicaragua Creativa.

Este enfoque integra el desarrollo territorial con la tecnología, la cultura y las economías locales en sus 153 municipios.

Cabe señalar que estos instrumentos de planificación han impulsado el desarrollo de la economía local mediante actividades recreativas y de promoción de la cultura, el deporte, las ferias y los festivales a nivel nacional. Estas acciones se desarrollan en coordinación con diferentes instituciones gubernamentales, las cuales actúan de manera complementaria para responder conjuntamente a las necesidades del territorio.

Entre estas acciones se destacan la rehabilitación y la construcción de parques, la ornamentación municipal, la remodelación de cementerios y mercados municipales, el fomento de la economía creativa y la realización de festivales y concursos que promueven la limpieza, el orden, el cuidado de los espacios públicos y la valoración de las costumbres y tradiciones locales.

Los gobiernos municipales también impulsan el desarrollo de la economía local mediante actividades recreativas, la promoción de la cultura, el deporte, las ferias y los festivales, en coordinación con las diferentes instituciones de Gobierno. Asimismo, se impulsa la reconversión turística mediante el cuidado, el mantenimiento y la promoción de más de 1000 sitios turísticos municipales (Plan Nacional, 2021).



También se ha ampliado la Red Nacional de Ciudades Creativas con una visión sostenible, en la que la riqueza cultural, patrimonial, histórica y productiva favorece el crecimiento económico de las familias.

La gestión local requiere una interacción efectiva entre el gobierno municipal, las instituciones del Estado, la sociedad civil y la población en general.

El propósito, es construir un sistema democrático de gobierno local en el que existan espacios incluyentes de negociación entre los distintos actores, así como una ciudadanía activa y responsable, integrada por mujeres y hombres. En este sistema, los grupos menos favorecidos deben estar incluidos en los procesos de toma de decisiones. Asimismo, los actores locales deben articularse con instancias nacionales y supranacionales.

En cuanto a la gestión municipal, especialmente en la toma de decisiones, predomina un sistema centralizado en el que la alcaldía controla los procesos administrativos. Esta situación puede frenar el desarrollo de una mayor capacidad institucional para responder a las necesidades de la municipalidad.

Asimismo, algunas municipalidades con mayor población y extensión territorial tienen estructuras organizativas que contemplan la desconcentración administrativa. Esto ocurre, por ejemplo, en Managua, mediante sus distritos, y en ciudades como León y Chinandega, entre otras.

Sin embargo, también se observa que, en muchas ocasiones, los funcionarios encargados de abordar las problemáticas y brindar una respuesta adecuada no resuelven los problemas con la prontitud y la equidad requeridas.

Esto, en muchos casos, incide en que los problemas no se resuelvan con suficiente celeridad o queden en la esfera de decisión del alcalde. Esta situación constituye otro elemento que dificulta la estructuración y dinamización de la capacidad de respuesta a las personas usuarias de los servicios municipales.

XVIII. CONCLUSIONES

El proceso de descentralización en Nicaragua comenzó con la definición de la autonomía municipal y regional, la aprobación de leyes y la definición de normas que se fortalecieron mediante la práctica. Asimismo, el proceso se consolidó a través de la ampliación y conceptualización del marco jurídico de las competencias municipales.

Otro aspecto relevante es que la descentralización se desarrolló en diferentes momentos históricos y políticos del país. Por ello, no siguió una trayectoria firme y continua ni respondió a un diseño predeterminado y democráticamente concertado de políticas de organización del Estado. Por el contrario, se desarrolló por períodos y fue orientada y defendida según los intereses de los actores políticos de cada momento.

La cooperación internacional desempeñó un papel preponderante. No solo actuó como fuente de financiamiento para respaldar proyectos y programas de desarrollo, sino también como interlocutora política que respaldó programas gubernamentales bajo determinadas condiciones.

Los programas de ajuste estructural promovidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI), orientados a impulsar la reforma y modernización del Estado, constituyeron otro fracaso. Estos programas dejaron un déficit fiscal y propiciaron la privatización de más de trescientas empresas estatales. Como consecuencia, generaron extrema pobreza, inseguridad ciudadana, exclusión social y analfabetismo en los municipios.

El Gobierno de Nicaragua, en nombre de la descentralización, traspasó competencias de los sectores de salud, educación y agua y saneamiento hacia los municipios. Sin embargo, dichos traslados se realizaron sin los recursos económicos necesarios para desarrollarlas. Para aliviar el desequilibrio generado por la asignación de mayores competencias sin recursos suficientes, se aprobaron las transferencias presupuestarias a los municipios.

Durante este mismo período, se formuló una política de descentralización que intentaba subsanar los vacíos e irregularidades acumulados durante el proceso. Dicha política fue aprobada mediante el Decreto n.º 45-2006, de 17 de julio de 2006. Sin embargo, el decreto no produjo efectos jurídicos ni políticos y quedó en letra muerta.



En conclusión, la descentralización constituyó un objetivo limitado de la política de reforma del Estado y un proceso fuertemente condicionado. Fue inducida, en parte, por la cooperación internacional; estuvo presente en la agenda política, pero nunca se convirtió en un compromiso estratégico de los principales actores con poder (Saldomando, 2011, p. 36).

El tema de la descentralización en Nicaragua actualmente es parte de la historia y no es parte de la agenda del Estado.

A partir de 2007, Nicaragua emprendió nuevos cambios en la reestructuración y el funcionamiento del Estado y, por ende, en los municipios. Se inició un cambio estratégico en las prioridades políticas y públicas, así como en las relaciones de poder, mediante un nuevo modelo orientado a reducir la pobreza y las desigualdades, y a promover la inclusión social.

En esta dirección, los gobiernos locales han implementado y desarrollado el concepto de emprendimiento público, entendido como el conjunto de iniciativas de personas emprendedoras e innovadoras que permiten transformar las ciudades, los barrios y las comarcas en espacios más favorables para el desarrollo económico.

Este enfoque, se desarrolla mediante la complementariedad y la delegación de competencias, así como en el marco de competencias concurrentes o compartidas, en ámbitos en los que el gobierno central puede y debe conservar potestades relevantes que permitan una acción unitaria del Estado.

XIX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

XIX.1. Obras y Publicaciones

Bravo Serrano, A. (2001). Derecho local en Nicaragua (2.^a ed.). Impresiones Helios.

Bravo Serrano, A. (2011). La descentralización en marcha. Centro de Derechos Constitucionales (CDC).

Cravacuore, D. (2014). La recentralización emergente en América Latina. En C. Fidel & A. Villar (Comps.), Miradas y controversias del desarrollo territorial en Argentina:



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO ESPECIAL
Octubre 2026. N°25.Volumen III

Aproximación a un enfoque analítico (pp. 67–86). Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación / Universidad Nacional de Quilmes.

Escorcia, J. F. (1999). *Municipalidades y autonomía en Nicaragua*. Editorial Universitaria, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.

García Palacios, O. A. (2016). *Manual de derecho constitucional (Cuaderno Legislativo N.º 1)*. Asamblea Nacional.

Gonnenwein, O. (1967). *Derecho municipal alemán (M. Sáenz-Sagasetta, Trad.)*. Instituto de Estudios de Administración Local.

Guaita, A. (1975). *División territorial y descentralización*. Instituto de Estudios de Administración Local.

Ortega Hegg, M. (1996). *La descentralización del Estado en Nicaragua* [Manuscrito inédito]. Universidad Centroamericana.

Ortega Hegg, M. (1997). *Nicaragua: Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades*. Imprenta Criterio.

Quintana Roldán, C. (1995). *Derecho Municipal*, Editorial Porrúa, México.

XIX.2. Informes, Consultorías y Documentos

Comisión Sectorial para la Descentralización. (2001). *Política nacional de descentralización: Informe de gestión*. Imprimatur Artes Gráficas.

Fundación Española para la Cooperación y Solidaridad Internacional. (2010). *Construyendo Estado en lo local*.

Gobierno de Nicaragua. (2003, 3 de diciembre). *La estrategia de reducción de la pobreza en Nicaragua*.

Gobierno de Nicaragua. (2006). *Estrategia nacional de descentralización y desarrollo local: Documento oficial, propuesta y acuerdo con los resultados de la consulta nacional*.

Gobierno de Nicaragua. (2021). *Plan nacional de lucha contra la pobreza y para el desarrollo humano 2022–2026*. <https://www.hacienda.gob.ni/plan-nacional-de-lucha-contra-la-pobreza-2022-2026/>

Presidencia de la República, Secretaría de Coordinación y Estrategia, & Sistema Nacional de Coordinación para la Implementación, Monitoreo y Evaluación de la ERCERP (PASE). (2003). *Informe de avances 2003*.

Rodríguez Alas, T. E. (2002). Los programas de ajuste estructural: El caso de Nicaragua. *Revista de Fomento Social*, 57, 653–681.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0
 No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
 NÚMERO ESPECIAL
 Octubre 2026. N.º25.Volumen III

https://www.researchgate.net/publication/265143175_Los_Programas_de_Ajuste_Estructural_El_caso_de_Nicaragua

Saldomando, Á. (2011). Situación de la descentralización en Nicaragua. Centro de Investigaciones de la Comunicación. <https://cinco.org.ni/publicaciones/situacion-de-la-descentralizacion-en-nicaragua.pdf>

Stuart Almendárez, R. (2009). Concejos del poder ciudadano y gestión pública local. Editorial EDISA.

XIX.3. Instrumentos Jurídicos

Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. ((1987). Constitución Política de la República de Nicaragua y sus reformas de 1995. 2003, 2014

Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (1997, 22 de agosto). Ley No 261, Ley de reformas e incorporaciones a la Ley N.º 40, Ley de Municipios. La Gaceta, Diario Oficial, No 162, 26 de agosto de 1997.

Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (1998, 27 de marzo). Ley No 290, Ley de organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo. La Gaceta, Diario Oficial, N.º 102, 3 de junio de 1998.

Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2001, 6 de marzo). Ley No 376, Ley de Régimen Presupuestario Municipal. La Gaceta, Diario Oficial, N.º 67, 4 de abril de 2001.

Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2002, 11 de marzo). Ley No. 413, Ley de Participación Educativa. La Gaceta, Diario Oficial, N.º 56, 21 de marzo de 2002.

Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2003, 17 de agosto). Ley No. 466, Ley de transferencias presupuestarias a los municipios de Nicaragua.

Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2007, 22 de enero). Ley No. 612, Ley de reforma y adición a la Ley N.º 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo. La Gaceta, Diario Oficial, N.º 20, 29 de enero de 2007.

Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2013, 27 de noviembre). Ley No. 850, Ley de reforma a la Ley N.º 466, Ley de transferencias presupuestarias a los municipios de Nicaragua. La Gaceta, Diario Oficial, N.º 237, 13 de diciembre de 2013.



Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2021, 5 de mayo). Ley No. 331, Ley Electoral y sus reformas. La Gaceta, Diario Oficial, N.º 82, 6 de mayo de 2021.

Corte Suprema de Justicia nicaragüense (CSJ), Sentencia Núm. 369, B.J, 12 de agosto del 2009.

Corte Suprema de Justicia, Nicaragua (CSJ), Sentencia Núm, 96, B.J. 2 de julio 1992.

Poder Ejecutivo de la República de Nicaragua. (2006, 17 de julio). Decreto No. 45-2006, Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local. La Gaceta, Diario Oficial, No. 151, 4 de agosto de 2006.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under **CC BY-NC-ND 4.0**
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO ESPECIAL
Octubre 2026. N°25.Volumen III