



**Centro de Investigaciones de la Comunicación
(CINCO)**

***Informe sobre la Gobernabilidad Jurídica en
Centroamérica- 2007/2008***
NICARAGUA

Resumen

Managua, Nicaragua
Febrero 2009

Presentación

El Centro de Investigaciones de la Comunicación y el Centro de Derechos Constitucionales son las contrapartes nacionales del Observatorio Centroamericano de Gobernabilidad, integrado por centros de estudios de todos los países centroamericanos.

El Observatorio presentó en el año 2008 el trabajo realizado durante los 6 años anteriores, el cual es un exhaustivo documento que contiene un análisis jurídico en cada uno de los países integrantes del Observatorio, sobre aspectos relativos a la constitucionalidad, el régimen político, la hacienda pública, la inversión democrática y la descentralización y los gobiernos locales.

El presente documento recoge los trabajos realizados en Nicaragua en el cual participaron principalmente Azahalea Solís Román, Johnny Múa, Guadalupe Salinas y Alejandro Bravo. Se trata de un resumen del volumen de 800 páginas sobre Nicaragua, del Informe sobre la Gobernabilidad Jurídica en Centroamérica 2007/2008.

Este resumen ha sido realizado por una de las co-autoras del informe, Azahalea Solís Román, para el Observatorio de la Gobernabilidad de CINCO, con el apoyo del Fondo Común de apoyo a la Sociedad Civil para la Gobernabilidad Democrática. El volumen impreso puede solicitarse a CINCO o al CDC en Managua.

Introducción

Centro América vivió en la década de los 80 del siglo XX una convulsa situación política y social, todos los países en distintas medidas estuvieron involucrados, sin embargo, mediante la acción concertada fue posible remontar los conflictos, a partir de "la libre participación política"¹, y luego se "trató de modernizar y hacer funcionar las instituciones".

Los procesos de transición que se sucedieron a continuación implicaron amplias reformas institucionales, que permitieron la modernización de sus sistemas políticos, a través de profundas reformas jurídicas que afectaron al sistema en su conjunto. Sin embargo esto no convirtió el Estado formal de Derecho, en un sistema democrático que garantizara los derechos de ciudadanía, el desarrollo económico y la justicia social a los millones de mujeres y hombres de la región.

La construcción de la democracia en distintas latitudes presenta un rasgo común, *las dificultades de su consolidación*². El Centro Estudios para el Futuro, de Costa Rica, se planteó el inmenso reto de observar *cuán gobernables son las democracias* en Centro América, a través de un sistema de indicadores de gobernabilidad jurídica e institucional.

La propuesta sobre la cual se analizó el sistema político de los países centroamericano tomó en consideración el desarrollo del derecho público comparado, que había permitido dotar de sustento teórico la construcción, en distintas partes del mundo, de un andamiaje institucional exitoso, en los que fue posible construir lo que Sergio Ramírez llama *democracias productivas*.

El sistema de indicadores del Observatorio Centroamericano de la Gobernabilidad y la Democracia, en consecuencia tendría como su propósito fundamental determinar cuáles son los parámetros normativos para lograr esa democracia productiva y cuáles son los obstáculos reales que impiden, en caso que la norma exista, que se logre una democracia que sustente al ciudadano, es decir, que exista consenso social, alternabilidad política, diversidad ideológica, desarrollo económico y justicia social.

Las interrogantes iniciales planteaban, ¿es posible la democracia sin gobernabilidad?, ¿es aceptable en aras de un concepto determinado de justicia social "sacrificar" la institucionalidad?, ¿es posible el desarrollo económico con exclusiones?, ¿es posible construir una centroamericana moderna sin independencia del sistema judicial?, ¿la institucionalidad es secundaria o es sólo la súper estructura de lo económico?

¹ Ramírez Mercado, Sergio. Democracias productivas en **Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad Jurídica e Institucional**, 2007, San José, CR.

² Torres-Rivas, Edelberto, Prólogo, **¿Democracia sin reglas?**, 2004, San José, CR.

Hay muchas respuestas para cada una de las preguntas, pero cada una tiene una única llamada de atención permanente, “la reforma institucional no es un lujo que los países pobres puedan postergar hasta después del crecimiento económico, porque sin desarrollo institucional se puede crecer, pero intermitentemente y mal”³.

³ Pratts, Joan, Creencias, instituciones y democracia, en **Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad Jurídica e Institucional**, 2007, San José, CR

El Observatorio de la Democracia en Centroamérica

En el año 2001 se inició el *Programa Observatorio de la Democracia en Centroamérica*, el cual cuenta con 85 variables y 455 indicadores de gobernabilidad jurídica e institucional, distribuidos en cinco matrices.

Las cinco matrices analíticas son las siguientes:

1.- Marco constitucional, régimen legal y estructura institucional del Estado

Esta matriz se refiere al diseño constitucional del Estado, su poder originario, su legitimidad y su desarrollo, a partir de los postulados básicos del sistema jurídico democrático: la independencia de los poderes, el principio de legalidad y el respeto de los derechos fundamentales.

2. Sistemas electorales, representación política y participación

Los regímenes democráticos no pueden prescindir de la participación de la ciudadanía, ya sea como electores o como sujetos de derechos, por eso la segunda matriz desarrolla el régimen jurídico e institucional del sistema electoral y de representación y participación política.

3.- Hacienda Pública. (Sistema tributario y fiscal. Administración financiera)

La dotación de recursos financieros para el desarrollo de la democracia es fundamental para que los postulados normativos no sean un catálogo de buenas intenciones y pueden efectivamente concretarse.

4.- Inversión en institucionalidad democrática

El Observatorio Centroamericano considera que la democracia es un sistema político y un ideal de convivencia social, porque una democracia sostenible debe generar no sólo institucionalidad y crecimiento económico, también debe brindar condiciones adecuadas para el desarrollo integral de los individuos⁴.

5.- Descentralización administrativa y gobiernos locales

Las democracias actuales trascienden la dimensión representativa y central. El ciudadano es parte importante de la gestión estatal, así como las estructuras más cercanas a él, los gobiernos municipales. De ahí que se haya desarrollado una matriz exclusiva sobre descentralización y gobiernos locales.

⁴ Observatorio de la Democracia en Centroamérica, *Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad Jurídica e Institucional- 2007/2008*, pág. 70. Citando a Przeworki, A. *Sustainable Democracy*. Cambridge University Press, USA, 1995, pp 12.

I. MARCO CONSTITUCIONAL, RÉGIMEN LEGAL Y ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL ESTADO

El desarrollo de esta matriz se realiza a través de las siguientes variables: 1) Regulación constitucional del procedimiento de formación de la ley, 2) Reconocimiento del principio de publicidad y capacidad del ciudadano de solicitar información administrativa al Estado, 3) Está garantizado en la Constitución el control jurisdiccional sobre las actuaciones del Poder Ejecutivo y los demás entes públicos, 4) Plena vigencia de la Constitución Política, 5) Separación funcional y orgánica de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, 6) Delimitación constitucional de las competencias legislativas. 7) Reconocimiento de derechos y garantías sociales, 8) Reconocimiento constitucional del aparato público al servicio del ciudadano y 9) Existencia de un órgano independiente del Estado encargado de defender los derechos humanos de los ciudadanos

A La regulación constitucional

1.- Introducción

Efectuar un análisis sobre la Institucionalidad Democrática obliga necesariamente tomar en cuenta los arreglos políticos que subyacen en las reformas a la Constitución que con tanta frecuencia se han realizado en la vida nacional, en las cuales con muy pocas excepciones, se han producido para hacer un reparto del poder entre las cúpulas políticas, en una suerte de avance en "bicicleta estacionaria"⁵ que nos vuelva a colocar permanentemente en el camino de inicio en la construcción de la institucionalidad tan necesaria para que el Estado y el Derecho estén al servicio de la ciudadanía y no de quienes detentan el poder formal o real.⁶

La primera Constitución data de 1824, mediante la cual el Estado de Nicaragua era parte de la Federación de Centroamérica. La actual está en vigencia a partir de enero de 1987 y ha sido reformada en los años 1990, 1995, 2000, 2004 y 2005.⁷

Luis Humberto Guzmán ha señalado⁸ que, pese a que se han realizado 13 asambleas Constituyentes, sólo se registran cuatro tipos de Constituciones, lo que evidencia según su análisis que las Asambleas Constituyentes no eran para

⁵ Expresión del jurista Alejandro Serrano Caldera.

⁶ Nicaragua en su historia constitucional ha tenido 11 Constituciones (1826, 1838, 1854, 1858, 1893, 1905, 1911, 1939, 1950, 1974, 1987) y 6 entre nacionales y federales que no llegaron a tener vigencia. *Comentario a la Constitución Política*.

⁷ En 1994 se efectuó una reforma a fin de posibilitar que la Reforma Parcial a la Constitución se pudiera hacer en una legislatura, pero no fue promulgada por la Presidenta de la República, ni mandada a publicar en La Gaceta, Diario Oficial. El Presidente a la Asamblea Nacional mandó a publicar la ley -No. 173- en un diario nacional el 6 septiembre de 1994.

⁸ Las constituciones políticas y sus reformas en la historia de Nicaragua, INHCA/UCA 2000.

reformular el Estado y crear nuevas instituciones, sino simplemente para favorecer intereses particulares.

El historiador Antonio Esqueva⁹, por su parte se pregunta si las Constituciones de Nicaragua han servido para proteger los derechos de todo un pueblo o los derechos de los grupos de poder o por qué, casi siempre que hay cambio de gobierno, de inmediato se intenta cambiar la Constitución. Termina preguntándose por la independencia de los poderes, la subordinación de estos al poder ejecutivo y en la relación poder y Constitución, quién regula a quién.

En los últimos 30 años Nicaragua vivió procesos políticos complejos y contradictorios que van desde la Revolución Sandinista en Julio de 1979 hasta los intentos de nuevas reformas constitucionales en el nuevo gobierno de Ortega. Todos estos procesos han generado innumerables crisis institucionales de severas consecuencias para el perfeccionamiento del Estado democrático de Derecho.

Como se señala en el Primer Informe de Gobernabilidad de Centroamérica, en Nicaragua las constituyentes han servido para crear situaciones de aparente interinidad y permitir el continuismo en el poder, aunque en todas se prohibiera la reelección presidencial y la sucesión familiar.

2.- Sometimiento a las reglas de derecho

La Constitución Política actual fue promulgada el 9 de enero de 1987, en un proceso que inició a principio de 1984 y que se desarrolló mediante procedimientos previamente acordados.

El 4 de noviembre de 1984 se realizaron elecciones generales y el 9 de enero de 1985 se instaló la Asamblea Nacional, quien definió el procedimiento para elaborar y votar la Constitución Política de la República. Para ello se conformó una Comisión Especial que realizó consultas, recolección de información, análisis comparado, foros especializados, entre otras actividades, previo a la presentación de una primera versión del Proyecto de Constitución, que a su vez sirvió como base para la discusión nacional.

Al concluir la consulta nacional, la Comisión Dictaminadora Constitucional discutió el proyecto entre agosto y septiembre de 1986 y lo sometió con posterioridad al plenario para el Debate Constitucional.¹⁰ Puede afirmarse, en consecuencia que la actual Constitución tiene una legitimidad originaria.

a. Aspectos relevantes de la Constitución aprobada en 1987

El constitucionalismo nicaragüense, no se situó en la línea del constitucionalismo socialista, sino en la tradición constitucional liberal democrática americana.

⁹ Las constituciones políticas y sus reformas en la historia de Nicaragua, INHCA/UCA 2000.

¹⁰ Núñez Téllez, Carlos, Informe Constitucional, Prólogo Comentarios a la Constitución Política, 1994. *ibid.*

La Constitución es la norma jurídica superior, se establece el reconocimiento de la soberanía popular y el sufragio universal, el pluralismo político es un principio fundamental, no hay referencia a un partido único o a un partido guía, el catálogo de derechos ciudadanos es amplio, el Estado fue definido como una república democrática y representativa, se estableció la división e independencia de poderes, el régimen es presidencialista, y de este sistema se derivan las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, se estableció la independencia del Poder Judicial y la unidad jurisdiccional como un sistema que culmina en la Corte Suprema de Justicia.

La Constitución presentaba otros rasgos diferentes a la tradición liberal, como la delegación de funciones legislativas en el Presidente durante el receso de la Asamblea Nacional, función que fue eliminada en la Reforma Constitucional de 1995, ahora el presidente sólo puede solicitar al Presidente de la Asamblea que se convoque de emergencia a la Asamblea Nacional.

La Constitución también contemplaba el otorgamiento de potestades normativas autónomas al Jefe del Estado para dictar decretos ejecutivos con fuerza de ley. No se establece el que todos los miembros del Poder Judicial sean juristas, ni el principio de inamovilidad, con excepción de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Es particular el título dedicado al tema de la Defensa y la calificación en el texto original de sandinista de las fuerzas armadas y de las fuerzas policiales.

En los temas económicos el intento de equilibrio entre el principio de la dirección y planificación estatal de la economía y el principio de la economía mixta. El otorgar al Estado un papel principal de la transformación social y de garante de una distribución justa de la riqueza y de la vigencia de los derechos sociales. Reservar al área estatal, de manera irrenunciable, la banca central, el sistema financiero nacional, los seguros, el comercio exterior, así como la explotación de los recursos minerales, forestales y marítimos, si bien en estos últimos supuestos el Estado puede establecer contratos de explotación con terceros.

b. Las Reformas Constitucionales

Las Reformas constitucionales de 1995 permitieron transformar la amplitud presidencialista que la Constitución tenía, dotándola de un esquema que brindaba una mayor garantía de los derechos ciudadanos. En cambio la reforma del año 2000 no tuvo como finalidad el fortalecimiento democrático del sistema, (modificación cuantitativa, no cualitativa). Concretiza el reparto prebendario en cargos y la modificación del sistema electoral en beneficio de los partidos del pacto.

Entre los aspectos que comprende están cambios en el título sobre la nacionalidad, la reducción del 45 al 40 % de los votos válidos necesarios para ganar en primera vuelta la Presidencia de la República, añadiendo la posibilidad de obtener el triunfo con sólo el 35% de los votos válidos siempre y cuando se supere a los candidatos que obtengan el segundo lugar por una diferencia mínima de 5 puntos porcentuales, modificación del quórum de decisión

necesario para privar de inmunidad al Presidente de la República ampliándolo de la mayoría absoluta de los diputados a los 2/3 de los mismos, ampliación de la figura de la inmunidad. Aumento en el número de integrantes en los poderes del estado, en la Contraloría.

Si la lógica de la Reforma de 1995 fue la atenuar el presidencialismo y reforzar la democracia representativa, la del 2000 fue la legalizar los acuerdos del Pacto Político entre Daniel Ortega y Arnoldo Alemán, mediante el reparto de las instituciones: reformar la Constitución y la Ley Electoral para controlar los poderes del Estado y eliminar la competencia política. Las reformas constitucionales de 2005, fue la de limitar el poder del Presidente de la República¹¹.

3. Las Normas Pétreas

En la Constitución Política no hay una norma que expresamente señale qué aspectos no son objeto de una reforma constitucional. No contiene de forma expresa cláusulas de intangibilidad, ni ninguna norma que limite o circunscriba la reforma constitucional. Aunque sí debe asumirse que existen límites jurídicos para la reforma constitucional en el fondo, aunque la Constitución no lo establezca de forma expresa. Estos límites lo constituyen, según la doctrina, todo aquello que afecte a alguna de las decisiones políticas fundamentales del constituyente.¹²

El constitucionalista nicaragüense Gabriel Álvarez, a este respecto afirma: "El techo ideológico o régimen político que se considera inseparable de la Constitución misma es el gran límite que no puede ser traspasado jurídicamente por ningún poder constituido... se podía reformar la Constitución, por ejemplo, para fortalecer la independencia del Poder judicial, para crear una Corte Constitucional, para disminuir competencias presidenciales, para aumentar o perfeccionar la participación popular, incluso para modificar aspectos de los derechos constitucionales no relacionados directamente con las normas principales, pero no para suprimir la propiedad estatal (economía mixta), para disminuir los derechos de participación (democracia participativa, soberanía popular) o para eliminar el derecho de formar partidos políticos (pluralismo político)".¹³

A este respecto hay que señalar que la Reforma constitucional de 1995 para el jurista Álvarez Argüello, constituía en realidad una reforma total, que sólo podía ser efectuada por una Asamblea Constituyente y que en realidad lo que se hizo en 1995 fue una reforma total disfrazada de parcial.¹⁴ Como ejemplo de ello señala que de los 202 artículos se reformaron 65, incluyendo entre ellos artículos referido a los Principios Fundamentales y a los fines del Estado, concretamente los artículos 1,2,4,5,99,104, 105, 106 y 107. Por tal razón expresa, se puede "afirmar categóricamente que la Asamblea Nacional, con la ley 192, asumió

¹¹ Siendo presidente el Ingeniero Enrique Bolaños. Reformas que no se aplican siendo Presidente Daniel Ortega.

¹² Centro de Derechos Constitucionales, Comentarios...Parte Orgánica, no publicado.

¹³ La Ley en la Constitución Nicaragüense, pág. 61.

¹⁴ *ibid*

competencias que no le correspondían y que la vía apropiada para realizar una transformación de tal magnitud era la iniciativa de reforma total que implica la participación soberana del pueblo mediante elecciones de una nueva Asamblea Constituyente”.

Más adelante añade que, aunque el techo ideológico de la Constitución se haya moderado algo, no significa que no exista y en ese sentido sostiene que la definición de Estado Social de Derecho, los Principios Fundamentales y otras normas principales¹⁵ no pueden ser objeto de reforma parcial y que su modificación requeriría de una iniciativa de reforma total de la Constitución. En otros momento ha señalado que esto se deriva de que “la Constitución nicaragüense posee una fuerte carga ideológica y valorativa que se localiza en las normas principales configuradoras de su propia y específica identidad esencial...creo que es aquí, en las normas principales que identifican el núcleo del sistema constitucional, donde se encuentra la frontera entre reforma parcial y reforma total de la Constitución nicaragüense”.

4. La suspensión de garantías constitucionales

En el texto original de la Constitución de 1987 se disponía que el Presidente de la República podía suspender en todo o en parte del territorio nacional, los derechos y garantías constitucionales, en caso de guerra, por asunto de seguridad de la nación, condiciones económica o en caso de catástrofe nacional. En la Reforma de 1995 se reformó y actualmente está establecido que el Presidente en Consejo de Ministros, podrá suspender en la totalidad o en parte del territorio y por tiempo determinado y prorrogable, la suspensión de Derechos y Garantías.

El Decreto de Suspensión de Derechos y Garantías no significa que automáticamente se suspenden los derechos y garantías que no están comprendidos en el artículo 186. De acuerdo a la Ley de Emergencia¹⁶, que a la luz de la reforma de 1995 debe modificarse, el Decreto deberá expresar los motivos en que se funda el Estado de Emergencia, los derechos y garantías que se suspenden, si rige para todo o parte del territorio nacional y el tiempo de duración.

Sin embargo es un problema fundamental que el Presidente de la República y el Consejo de Ministros pueden suspender las garantías aún cuando la Asamblea esté en sesiones, siendo su obligación nada más enviar a la Asamblea el decreto correspondiente, dentro de las setenta y dos horas siguientes. Pudiendo ocurrir, que el Presidente mande a suspender el acto antes de las 72 horas, evadiendo así el control legislativo, lo que ya ha ocurrido.

Para una efectiva garantía de los derechos ciudadanos, la Asamblea Nacional debería ser convocada inmediatamente que se emite el decreto y su aprobación debería realizarse por medio de una votación calificada, lo que no ocurre, siendo Nicaragua uno de los pocos países con régimen democrático, que no precisa de

¹⁵ Artos. 1 al 5, 48 in fine, 98, 99 y , entre otros.

¹⁶ Ley de Emergencia, Ley No. 44 Gaceta No. 198 de 19 de octubre de 1988.

mayoría calificada para suspender los derechos, de lo que resulta una protección débil para la ciudadanía.

B La división de poderes y el principio de colaboración y competencia

La Constitución Política de la República establece expresamente las atribuciones de cada uno de los Poderes del Estado. El artículo 129 Cn. establece que los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral son independientes entre sí y se coordinan armónicamente, subordinados únicamente a los intereses supremos de la nación, lo cual es susceptible a ser interpretado en un sentido opuesto a la dogmática constitucional y puede, en consecuencia interpretarse ampliamente, en determinados contextos políticos.

El principio de legalidad, contemplado en el artículo 130 de la Constitución establece que ningún cargo otorga a quien lo ostenta más atribuciones que las determinadas por la Constitución y las leyes. Este artículo debe verse en relación con el 183 Cn. que dispone: *Ningún poder del Estado, organismo de gobierno o funcionario tendrá otra autoridad, facultad o jurisdicción que las que le confiere la Constitución Política y las leyes de la República.*

En ese sentido se puede afirmar que la Constitución nicaragüense viene a sumarse también al nuevo planteamiento del principio de legalidad surgido en Europa durante el periodo de entreguerras y que entiende éste no ya simplemente como sujeción de la Administración a la ley bajo la supervisión de los tribunales de justicia, sino también como vinculación inmediata de todos los órganos del Estado, incluido el legislador, a la Constitución. Así se da paso al nacimiento de lo que algunos autores, como Eisenmann, han denominado el principio de constitucionalidad, exponente máximo del Estado de Derecho en su concepción más avanzada, esto es, como supeditación de todas las instituciones públicas sin excepción al ordenamiento jurídico.¹⁷

En ese sentido aunque no se diga directamente que se prohíbe la delegación de funciones entre los poderes, al no estar facultado para ello, ningún poder puede invadir la esfera de otro, ni ningún poder puede delegar en otro sus funciones. A partir de la Reforma constitucional de 1995, el Presidente sólo puede solicitar al Presidente de la Asamblea Nacional la convocatoria de sesiones extraordinarias durante el receso de este poder del estado, para legislar sobre asuntos de urgencia.

Por su parte los conflictos de competencia le corresponde dirimirlos a la Corte Suprema de Justicia.

La Asamblea Nacional tiene competencias relativas 1) a la potestad normativa genérica, en exclusiva en el caso de las leyes, 2) relativas a competencias específica en materias específica, como por ejemplo la aprobación del Presupuesto General de la República, 3) al control del Ejecutivo, 4)

¹⁷ Centro de Derechos Constitucionales, Comentarios a la Constitución, Parte Orgánica, no publicado.

Nombramientos de altos cargos del Estado y 5) relativas a la potestad de autoorganización del órgano.

Un hecho importante de notar es la diferencia entre las atribuciones contenidas en el texto original de la Constitución de 1987 y las Reformas constitucionales de 1995. Mientras aquella acusaba un claro sesgo presidencialista, en la actualidad las atribuciones al legislativo apuntan a un mayor peso político y a fijar límites al poder ejecutivo en materias tales como la aprobación de leyes, la reserva impositiva, la elección de los cargos superiores en los otros poderes del estado y en organismos que gozan de independencia funcional.

C El Estado al servicio del ciudadano, rendición de cuentas, transparencia y eficiencia de los servicios públicos

La Contraloría General de la República es el órgano al que la Constitución Política denomina como el Organismo Rector del sistema de control de la Administración Pública y la fiscalización de los bienes y recursos del Estado.

Le corresponde establecer el sistema de control que de manera preventiva asegure el uso debido de los fondos gubernamentales, así como el control sucesivo sobre la gestión del Presupuesto General de la República y el control, examen y evaluación de la gestión administrativa y financiera de los entes públicos, los subvencionados por el Estado y las empresas públicas o privadas con participación de capital público.

El marco jurídico de desarrollo lo constituye la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, También está en vigencia la Ley de Probidad de los Servidores Públicos, que tiene como objeto establecer y regular el régimen de probidad de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, para prevenir y corregir hechos que afecten los intereses del Estado.

La Ley de Probidad tiene por objeto proteger el patrimonio del estado, establecer mecanismos que permitan el ejercicio adecuado de la función pública y prevenir y corregir actos u omisiones en los que puedan incurrir los servidores públicos que afecten el correcto desarrollo de la función pública.

En la Ley 182 *Ley de Defensa de los Consumidores*,¹⁸ establece como objeto de la misma garantizar a los consumidores, la adquisición de bienes y servicios de la mejor calidad. Se define a la ley como de orden público y de interés social.

Los funcionarios están obligados a la rendición de cuentas. Existe legislación que establece mecanismos para acceder a la información pública y existen órganos del estado que tienen como función garantizar los derechos de la ciudadanía. Tales como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y la Fiscalía General de la República. Así como también existe un órgano regulador del sistema financiero bancario.

¹⁸ La Gaceta, Diario Oficial, No. 213 del 14 de noviembre de 1994.

II SISTEMAS ELECTORALES, REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN

Esta matriz cuenta con las siguientes variables: 1) Confiabilidad del Registro Civil o de las personas y elaboración del registro o padrón electoral. 2) Autonomía de los organismos Electorales. 3) Transparencia en el conteo de votos y transmisión resultados. 4) Control de las etapas previas al día de las votaciones. 5) Rango constitucional y legal de los partidos políticos. 6) Financiación y aporte estatal. 7) Estabilidad. 8) Representación pluralista y 9) Sistema de representación.

El Consejo Supremo Electoral es el órgano constitucional definido para regular lo relativo a las elecciones. Tiene sus atribuciones en la Constitución Política, pero a partir del año 2000 tiene un control institucionalizado de los partidos políticos, lo cual lesiona el principio de igualdad y el principio democrático de participación.

El pacto libero-sandinista de 1999 tuvo serias implicaciones institucionales en Nicaragua, entre ellas la distribución de cuotas de poder en los poderes públicos, los cuales se han integrado por militantes de ambas fuerzas partidarias.

Esto ha impactado negativamente en la confiabilidad en los registros civiles del país y en el padrón electoral, sobre todo a partir de la última elección municipal efectuada en noviembre de 2008. Lo que contrasta con la verificación realizada al Padrón Electoral por observadores independientes realizada en anteriores procesos, que consideraron satisfactorios el nivel de verificación ciudadana.

La partidización de la institución encargada del desarrollo de las elecciones ha afectado el proceso de emisión de Cédulas de Identidad y han sido públicas e innumerables las denuncias de retardación en la entrega o peor aún de la entrega selectiva de las mismas o la clonación de cédulas, las cuales se entregan a personas con directrices partidarias concretas.

A Rasgos del marco normativo electoral

1. El Registro

Para efectos de identificación ciudadana y padrón electoral, funciona la coordinación con la Dirección General de Cedulación, Comisión Nacional de Cedulación y Registro Central del Estado Civil de las Personas adscritas al Poder Electoral, que son las entidades responsables de tramitar la inscripción en el Registro Electoral y emitir la Cedula de Identidad a partir de los registros de las Alcaldías Municipales. Arts. 6, 17 y 47 LIC, así mismo esta ley prevé la creación de Delegaciones Municipales de Cedulación.

No existe mención referida a la obligatoriedad de depurar el Registro Electoral utilizando los certificados de defunción y nacimiento.

La divulgación de los Padrones Electorales se realiza con anterioridad, es decir las listas de electores inscritos por cada Junta Receptora de Votos, está regulado en la Ley Electoral la que establece que se deben publicar fijándolos en los lugares donde funcionaran las JRV *al menos noventa días antes de la fecha de votación.*

Tanto la Dirección General de Cedulación como la Comisión Nacional de Cedulación y Registro Central del Estado Civil de las Personas son dependencias del Poder Electoral, las que funcionan a partir de la documentación, registros y partidas elaboradas en las alcaldías municipales, de conformidad con la Ley de Identificación Ciudadana, Ley 152/93.

Existe cuerpos normativos que regulan la función electoral entre los que se mencionan como principales están: Ley Electoral, Ley de Identificación Ciudadana, Regulaciones referidas a la Ética Electoral y la Observación Electoral, y otros cuerpos normativos que la complementan como la Ley de Municipios, Ley de Participación Ciudadana.

Sin embargo del cuerpo normativo se deben mencionar dos acotaciones. Primero: La Ley Electoral es la consecuencia del pacto libero – sandinista, cuyo interés consiste en fortalecer el posicionamiento y control de la actividad política por los partidos mayoritarios, e instaurar un sistema bipartidista que favorece a los partidos mayoritarios, es decir el Partido Liberal Constitucionalista y el Frente Sandinista de Liberación Nacional.

Segundo: Considerando lo anterior como vicio de origen, las derivaciones en la Ley Electoral se pueden mencionar como efectos y defectos principales los siguientes:

- i. La concentración de las potestades electorales en el Concejo Supremo Electoral que surge como última instancia, cerrando toda posibilidad para controles ulteriores o anulando la función revisora que conforme al Estado de Derecho le corresponde a los Tribunales de Justicia, y admitida por todas las administraciones publicas.
- ii. La politización en los cargos y la estructura del Poder Electoral, desde los magistrados hasta las Juntas Receptoras de Votos, distribuyendo los puestos en forma alterna para miembros de los partidos políticos mayoritarios.
- iii. El establecimiento de condiciones difíciles para la constitución de partidos políticos, que eventualmente puedan competir con los partidos citados por el electorado, con implicaciones negativas en cuanto al principio de igualdad.

A pesar que la normativa electoral por la que se regulan los diversos procesos electorales, la que está protegida por la Constitución Política y desarrollada por la legislación del caso que se torna en legislación aplicable, sin embargo esta tiene un carácter instrumental por la que se legitiman acuerdos entre caudillos que lejos de fortalecer la participación democrática, legitiman acuerdos que benefician en forma diferenciada a los partidos políticos mayoritarios, imponiendo diferencias

que afectan la participación en términos de igualdad para todos los participantes.

La Ley Electoral, regula entre otras cosas: La organización y celebración de los procesos electorales para elección de las diversas autoridades de elección popular, la constitución del Poder Electoral representado por el Consejo Supremo Electoral, la constitución y suspensión de partidos políticos y sus formas de financiamiento.

Sin embargo no existen previsiones en la Ley Electoral referidas a la materia contenciosa – electoral, considerando que el Consejo Supremo Electoral le corresponde *conocer y resolver en última instancia* de las resoluciones que dicten los organismos electorales subordinados y de las reclamaciones e impugnaciones que presenten los partidos políticos, concentrando así potestades de máximo tribunal electoral, sin que ello implique la remisión al tribunal de lo contencioso de estos asuntos.

La legislación electoral establece únicamente mecanismos de procedimiento administrativo para gestionar eventuales conflictos, sin que ello implique necesariamente asegurar las garantías del debido proceso que tutelan los tribunales de lo contencioso judicial, puesto que estos se regulan por las reglas del procedimiento administrativo en estricto sentido.

Ni la Ley Electoral, ni en otros cuerpos normativos existe cláusula *ex profeso* para revisión y eventuales reforma de la misma, lo que plantea las reformas están determinadas por la coyuntura política, lo que deja márgenes amplios de arreglo para eventuales reformas.

El Consejo Supremo Electoral como máxima autoridad del Poder Electoral, concentra las máximas potestades jurídicas e institucionales, y cuenta con amplias atribuciones de la materia electoral, entre otras tiene: a. Administrativas: cuenta con facultades de contratación de recursos y personal; b. Organizar y mantener bajo su dependencia el Registro Central del Estado Civil de las personas, la cedula ciudadana y el Padrón Electoral; c. Convocar, organizar y dirigir los procesos electorales; d. Jurisdiccionales al conocer y resolver en última instancia de las resoluciones de los organismos electorales subordinados.

Lo anterior evidencia las amplias potestades que se han depositado en el Consejo Supremo Electoral, como órgano independiente que ejerce en forma exclusiva la materia electoral sin ningún vínculo orgánico ni normativo con la función jurisdiccional, lo que plantea limitaciones serias en cuanto a la tutela efectiva de los mecanismos de control de legalidad y oportunidad establecidos y validos a todo el ordenamiento y concretados en la función revisora que ejercen los diversos tribunales de justicia en forma exclusiva, y al que en el Estado de Derecho admiten todas las administraciones publicas.

No existen posibilidades de revocar decisiones de las autoridades electorales utilizando mecanismos de impugnación jurisdiccional, considerando la

concentración de potestades decisorias de la materia electoral con que cuentan las autoridades del Poder Electoral, al constituirse el Consejo Supremo Electoral en la *última instancia* de las resoluciones que dicten los organismos electorales y reclamaciones e impugnaciones de los partidos políticos.

El marco normativo establece los requisitos para la inscripción de candidatos y partidos políticos.

Sin embargo la vigente Ley electoral tiene por objetivo limitar y desalentar la creación de nuevos partidos políticos y el establecimiento del bipartidismo en Nicaragua, como resultado del pacto libero – sandinista de 1999, y que derivó en reformas a la Constitución Política en Enero 2000, y requirió la elaboración de una nueva Ley Electoral estableciendo nuevas reglas electorales.

En forma general con la Ley Electoral, se fijaron nuevos requisitos para la formación de partidos políticos, y presentación de sus candidatos, en función de fortalecer a los partidos mayoritarios y de alcance nacional, dejando sin posibilidades la formación de partidos locales o de limitada cobertura, a pesar de estar reconocida la posibilidad de partidos regionales limitada a las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, imponiendo a éstos similares requisitos a eventuales partidos de perfil nacional..

La consecuencia principal ha sido el establecimiento de nuevas reglas del juego electoral que favorecen a los partidos mayoritarios (Partido Liberal Constitucionalista en el poder, y el Frente Sandinista de Liberación Nacional), con lo que se instaura un modelo bipartidista, y reduce las posibilidades de participación a otros actores obligándolos a participar a través de sus estructuras, con lo que se puede afirmar que los partidos mayoritarios ejercen el control de la participación política, limitándola y regulándola a su antojo y conveniencia, lo que desfavorece la participación y confianza en el juego político.

El Consejo Supremo Electoral tiene facultades para intervenir, regular o actuar en asuntos electorales de forma oficiosa y / o a petición de parte interesada, lo que se observa en el trámite administrativo de recursos de revisión, solicitud de nulidades y corrección de errores, en donde se observa que el Consejo *podrá desestimar o declarar nula la elección de uno o varios candidatos en cualquier tiempo antes de la toma de posesión*, estableciendo como requisito el entrar en conocimiento del informe o del recurso.

Igual sucede en la resolución de los recursos de revisión o solicitud de nulidad, donde el C.S.E. manda a oír a los partidos políticos *para responder lo que se tenga a bien*, y resuelve dentro de los cinco siguientes por compulsión de la ley, arts. 161 y ss L.E.

Están reconocidos como mecanismos de impugnación administrativa en materia electoral los siguientes: Nulidad, corrección de errores y revisión los que son tramitados a solicitud de los Fiscales de las JRV y los recursos de revisión están facultados a presentarlos los Partidos Políticos y las Alianzas.

Ello no permite acciones de impugnación interpuestas por ciudadanos, sino que han de estar determinadas por las estructuras de partidos políticos, y por otro lado requiere que la función revisora del Consejo Supremo Electoral se active únicamente por actuación de parte interesada calificada es decir los partidos políticos y sus representantes, arts. 161 y ss L.E.

En cuanto a acciones revocatorias o recursos de apelación no están previstos, dejando descubierta ámbitos sensibles de actuación y tutela de derechos ciudadanos.

El procedimiento por el que se resuelve la función revisora del Consejo Supremo Electoral es de naturaleza administrativa, es decir corresponde al C.S.E. la revisión de acciones o actuaciones de sus propios funcionarios, y los plazos para resolver son de carácter sumario, conforme la formula: $3 + 5 = 8$.

En donde se identifican dos grandes etapas: a. Audiencia a los partidos políticos por un término de tres días más el término de la distancia; b. Resolución que se realiza una vez vencido la etapa anterior, dentro de los cinco días siguientes, arrojando un total de ocho días, Art. 167 L.E.

El trato igualitario atraviesa todo el ordenamiento electoral y constitucional, por los que se regulan los procesos electorales en el país, sin embargo los delitos y faltas electorales, son de naturaleza penal, por lo que se conocen conforme a lo establecido en las garantías del debido proceso regulado por el derecho penal conforme los artículos 27 y 34 Cn.

La participación de diversos organismos públicos en las investigaciones de eventuales irregularidades están previstas, así: a. Delitos electorales son competencia de los Jueces Penales, por tanto ello requiere la participación del Ministerio Público en las investigaciones; b. La documentación causada en aportes y contribuciones privadas de la campaña electoral por los partidos políticos deberá estar a la disposición de la Contraloría General de la República y las cuentas depositadas en instituciones del Sistema Financiero Nacional, art. 104 L.E.

En casos de nulidad de elecciones, el Consejo Supremo Electoral hará la declaración del caso y pondrá en conocimiento del Presidente de la República y la Asamblea Nacional *para que tomen las disposiciones del caso*, art. 169 L.E.

Las intervenciones anteriores de las diversas instituciones plantean de ventilación y relativa interacción entre estas en casos de eventuales irregularidades.

2. Autonomía de los organismos electorales

La autonomía del Poder Electoral está reconocida en lo que respecta a facultades de iniciativa de leyes, asignación de fondos públicos para la celebración de eventos electorales, y la asignación de potestades concentradas

de la función electoral en forma exclusiva, con lo que se puede afirmar que en el marco normativo favorece la autonomía formal de los organismos electorales.

Sin embargo el control institucionalizado que los partidos políticos mayoritarios tienen en el Poder Electoral, y establecida por la Ley Electoral, que posibilita que desde los Magistrados, los miembros de los Consejos Departamentales, Regionales, municipales y las Juntas Receptoras de Votos sean ocupadas por miembros de los *partidos políticos que hubiesen obtenido el primero y el segundo lugar, en las últimas elecciones generales*, lo que pone en evidencia el control e incidencia de los Partidos Políticos mayoritarios en la gestión del Poder Electoral por medio de sus militantes y afiliados, lo que pone en entredicho la autonomía e independencia real que plantea el marco constitucional, art. 16 L.E..

El Consejo Supremo Electoral y sus atribuciones son creadas y establecidas por la Constitución Política de Nicaragua, y desarrollados por la Ley Electoral, Decreto 331/2000 que a su vez es una ley con rango constitucional.

En general existe consenso en las asignaciones presupuestarias asignadas al Poder Electoral e incluidas en los presupuestos públicos, en donde participan el Poder Legislativo aprobando el Presupuesto General de la República y el Poder Ejecutivo encargado de recaudar los fondos y asignarlos conforme el presupuesto aprobado.

Los magistrados del Consejo Supremo Electoral son electos por los diputados de la Asamblea Nacional de listas separadas propuestas por el Presidente de la República y los Diputados *en consulta con las asociaciones pertinentes*, es decir en consulta y a propuesta de los partidos políticos, para un periodo de cinco años. Arts. 138 inc. 8 y 170 Cn.

El Poder Electoral está constituido por representantes de los partidos mayoritarios, los Magistrados del Consejo Supremo Electoral son elegidos de listas propuestas por el Presidente y los Diputados a partir de consultas con los partidos políticos, lo que plantea que los magistrados electos son el resultado de propuestas de partidos.

Se debe tomar en cuenta que uno de los efectos perseguidos del pacto libero – sandinista de 1999, fue la distribución de cuotas de poder en los principales poderes públicos, por medio de asignaciones y representación de los partidos liberal y sandinista en Corte Suprema de Justicia, Consejo Supremo Electoral, Contraloría General de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Superintendencia de Bancos, etc.

Elo explica porqué de los siete magistrados del Consejo Supremo Electoral: 4 son liberales y 3 son sandinistas de los que uno es Presidente y del otro partido es el Vicepresidente, situación similar ocurre en la Corte Suprema de Justicia con 8 magistrados por cada partido, en donde el Presidente es liberal y el Vicepresidente es sandinista.

Esta distribución se reproduce en la constitución de los Consejos Departamentales, Regionales, municipales, y en las Juntas Receptoras de votos, en donde los partidos políticos mayoritarios se distribuyen los miembros de estas, así el presidente y su suplente de cada Consejo Electoral y las Juntas Receptoras de Votos, *serán designados alternativamente de entre los partidos políticos que hubiesen obtenido el primero y segundo lugar, en las elecciones generales que se hayan celebrado*, lo que impone adhesión y membresía a estos partidos para participar, y excluyendo a los demás partidos políticos, con impactos severos al principio de igualdad. art. 16 L.E.

El Consejo Supremo Electoral sí cuenta con facultades de iniciativa de ley en *materias propias de su competencia*, es decir cuenta con iniciativa de ley en materia electoral, art. 140 Cn.

El Consejo Supremo Electoral funciona como tribunal de “última instancia” de las resoluciones de organismos electorales subordinados, lo que plantea serias limitaciones en cuanto al control de legalidad y ejercicio de la función revisora por los tribunales de justicia, encargados de la tutela constitucional y judicial por medio de controles de legalidad y oportunidad. Art. 173 inc. 5 Cn.

3. Transparencia en el conteo de votos y transmisión de resultados

El conteo de votos y transmisión de resultados se encuentra normado en el ordenamiento electoral, destacan las regulaciones referidas a la participación de los Fiscales de los Partidos Políticos durante todo el proceso de votación, y en especial el escrutinio, delegando en estos las posibilidades de presentar impugnaciones y recurrir en revisión o corrección de datos, lo que ofrece garantías a la fiscalización de los partidos políticos en los procesos electorales.

La transmisión de los resultados también se encuentra regulada, admitiéndose las transmisiones por medios electrónicos, y en donde la celeridad es el interés predominante, aunado a la presencia de los miembros de las JRV y los fiscales, tanto en la transmisión de datos, como en la recepción de estos en el Consejo Supremo Electoral por medio de mecanismos de información para los Fiscales de los partidos políticos, por lo que la transparencia del conteo y transmisión de resultados no revela mayor complejidad normativa, por estar previstos en la legislación. Sin embargo la brecha entre la norma y la realidad es prácticamente insalvable.

4. Control de las etapas previas al día de las votaciones

Las etapas previas de las elecciones se encuentran regulados, y existe un marco normativo por el que se regulan: Periodos de las campañas electorales, propaganda electoral, normas de ética electoral, seguridad de las boletas electorales, etc.

Se registran denuncias por violaciones a las normas de ética electoral en especial el uso de medios estatales utilizados en campaña, acciones que atentan contra

el honor de los candidatos, destrucción de propaganda, sin embargo lo más grave es la falta de actuación de las autoridades electorales en la aplicación de sanciones correctivas y disciplinarias o penales..

Un aspecto favorable existente era, la presencia de la observación electoral tanto nacional como internacional desde el año 1990, que colaborado con la transparencia de los diversos eventos electorales, y por otro lado los altos niveles de eficiencia en la entrega de los materiales electorales a las Juntas Receptoras de Votos que alcanzan cifras por encima del 95% que evidencia altos niveles de desempeño y completamiento de los materiales electorales. Lo que fue

5. Control en el día de las votaciones

El marco normativo está establecido para regular el funcionamiento y desarrollo de los diversos eventos electorales que establece la Ley Electoral, llama la atención en este aspecto tres grandes aspectos.

Primero, la puntualidad en la apertura de las Juntas Receptoras de Votos, en donde queda en evidencia que únicamente entre el 43 y 67 % de las JRV se instalan y están operando conforme desde la hora establecida, por lo que este aspecto queda como un desafío para futuros procesos electivos.

Segundo, el escaso desarrollo de la Ley Electoral no promueve el desarrollo óptimo de los eventos electorales, aspectos que ameritan profundización y mayores especificaciones normativas quedan en evidencia como: La obligatoriedad de todas las administraciones públicas de prestar cooperación con el Poder Electoral en las materias asignadas, la no interferencia de los fiscales en el ejercicio del voto, la garantía de secretividad en el sufragio en los recintos electorales.

Tercero, destaca como aspecto positivo la organización del modelo territorial para la organización de las JRV, que permite la asistencia de los electores utilizando diversos medios de transporte, incluyendo movilización a estas caminando, lo que en teoría aleja tentaciones clientelistas para movilizar a electores, por medio de facilitar transporte, sea por partidos políticos, grupos interesados y/o administraciones públicas.

B Rango constitucional y legal de los partidos políticos

La Constitución Política reconoce como derechos de los nicaragüenses entre otros: *el derecho a organizar y afiliarse a partidos políticos*, con el fin de participar, ejercer y optar al poder, art. 55 Cn.

La Ley Electoral desarrolla este precepto constitucional en lo referido a garantizar los principios de democracia interna, autorregulación normativa y organizativa de los partidos políticos, pluralismo político, y amplias garantías en lo referido a la elaboración y divulgación de sus programas ideológicos.

Sin embargo en cuanto a la libertad de organización y extinción de partidos políticos, la Ley Electoral, establece regulaciones encaminadas a desalentar la creación de partidos políticos y otras formas de participación electoral, por medio de establecer requisitos de constitución como fijar como mínimo la firma del 3% del padrón electoral nacional, las elecciones de al menos del 80% de puestos de elección en el caso de autoridades municipales, la organización del 100% de las directivas municipales, estableciendo la suspensión de estos a partir de la obtención de al menos del 4 % de votos recibidos.

Como consecuencia del pacto libero – sandinista, la Ley Electoral favorece el control de la participación organizada en beneficio de los partidos políticos mayoritarios (liberal y sandinista), excluyendo a las Asociaciones de Suscripción Popular como mecanismo de participación electoral distinto al de los partidos políticos, y en cuanto a la formación de coaliciones, se establece su creación a partir de determinar el partido que ha de encabezar dicha coalición.

A pesar que la Constitución Política establece el marco normativo amplio en cuanto a los derechos políticos de los nicaragüenses, incluyendo los partidos políticos, en la Ley Electoral su desarrollo es magro y restrictivo, imponiendo mecanismos de control y trabas para la constitución de nuevos partidos políticos, y excluyendo otras formas de participación distintas a las de los partidos políticos.

Se concluye que el marco normativo de desarrollo no es suficiente para desarrollar el texto constitucional, y lejos de promover una amplia participación, la desalienta en beneficio de los partidos políticos mayoritarios, dejando sin el necesario desarrollo aspectos vitales como la naturaleza pública de los partidos políticos, sus responsabilidades frente a los electores, el control judicial de sus actos, participación democrática interna, el control y exigibilidad de programas una vez en el poder, entre otros.

C El Sistema Electoral

El sistema de representación a nivel legislativo está construido sobre dos grandes principios, proporcionalidad entre territorios y población por la que se asignan puestos a elegir conforme la población y los departamentos, y por el otro está el principio de mayoría por el que se eligen a diputados de listado nacional en circunscripciones nacionales, así se eligen del total de 90 diputados, a 70 en circunscripciones territoriales lo que equivale al 77 % de puestos a diputados son electos por los territorios, y 20 en listado nacional o circunscripciones nacionales que equivale al 22 % del total de diputados a elegir.

Sin embargo el sistema de representación aun presenta limitaciones, como la ausencia de la perspectiva de equidad de género en la propuesta de candidatos, la ausencia de mecanismos de control ciudadano y rendición de cuentas a los elegidos, listados en nominas cerradas de candidatos, y la ausencia

de mecanismos permanentes de dialogo y comunicación entre electores y elegidos.

De lo que se deduce como las principales limitaciones: los limitados controles ciudadanos y rendición de cuentas a las autoridades una vez electas, y por el otro se reproduce el modelo de asignación de escaños, que como consecuencia del pacto político, beneficia a los dos partidos mayoritarios.

1. Participación ciudadana/ inclusión.

A pesar de estar contemplados algunos mecanismos de participación ciudadana en la gestión de las municipalidades en la Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Municipios, tales como los cabildos, las asociaciones de vecinos, la consulta a los vecinos en la formación de la ley, o el caso del referéndum o plebiscito establecidos en la Constitución Política, es evidente que el sistema normativo nicaragüense es sumamente débil en cuanto controles de gestión y rendición de cuentas de los gobernantes.

- a. Al poder Ejecutivo está adscrito el Consejo Nacional de Planificación Social, el que constantemente es señalado de parcial tanto por la Presidencia de la República como por las Organizaciones de ciudadanos que participan en el CONPES, alegando estas las limitadas posibilidades de que sus propuestas sean tomadas en cuenta.
- b. Existe la iniciativa popular y se reconoce el derecho de petición.
- c. También se reconoce el control de constitucionalidad a través del recurso por inconstitucionalidad de la ley.

Tanto el referéndum como el plebiscito están previstos en la Constitución Política como en la Ley Electoral. Sin embargo se debe mencionar que la Ley Electoral peca de escaso desarrollo de ambas formas de participación ciudadana, limitándose a lo sumo a establecer definiciones y grandes procedimientos. arts. 133 – 138 L.E.

No está previsto el derecho de audiencia en lo referido a fijación de servicios públicos, a tono con el modelo prevaleciente de economía de mercado regulada por las leyes de oferta y demanda, y en donde la función reguladora de las administraciones publicas en la fijación de regímenes de prestación de servicios públicos está totalmente ausente, con las afectaciones negativas en términos económicos y prestacionales para los ciudadanos.

2. Representación pluralista.

La ausencia de efectivos mecanismos de control, deriva en ninguna responsabilidad de rendición de cuentas ni entre los diversos poderes públicos, caso de la entrega de informes de parte del Presidente a la Asamblea Nacional art. 150 inc. 15, que se torna más que en buena intenciones que rendición de cuentas, es aun más difícil en cuanto a la inexistencia de mecanismos de control

en manos de los ciudadanos, por lo que los controles a pesar de estar reglados estos son ineficientes.

Aspectos ausentes del ordenamiento facilitan el deficiente control de la gestión y la rendición de cuentas como: La definición de la relación elector/ representante / partido político, la ausencia de la perspectiva de género en la propuesta de candidatos a puestos de elección popular, y la ausencia absoluta de mecanismos de control y rendición de cuentas de parte de las autoridades, ponen en evidencia la fragilidad de los controles en poder de los ciudadanos.

Como desafío destaca la transformación del modelo de representación legislativa en se vota a partir de los intereses de los partidos políticos, sin tomar en cuenta la representación de los intereses de los electores, lo que favorece el fortalecimiento de cúpulas y caudillos que controlan la actuación política y la representación de los diputados en el sistema legislativo nacional.

En cuanto a representación proporcional de mujeres en puestos de elección popular, en el ordenamiento normativo no existe previsión, por lo que se puede afirmar que la perspectiva de equidad de género está ausente del ordenamiento normativo nacional.

En lo relativo a representación de comunidades étnicas, el ordenamiento establece regulaciones particulares de autonomía para las Comunidades de la Costa Atlántica, en donde se reconoce el régimen de autonomía y órganos de gobierno que integran el carácter multiétnico de estas regiones, por su parte la Ley Electoral desarrolla lo relativo a la elección de autoridades en los Consejos Regionales estableciendo las circunscripciones y los representantes de las diversas comunidades indígenas y étnicas, arts. 180 y ss. Cn, 142 L.E.

III HACIENDA PÚBLICA (SISTEMA TRIBUTARIO Y FISCAL, ADMINISTRACIÓN FINANCIERA)

Esta matriz se desarrolla a través de las siguientes variables: 1) Regulación adecuada del órgano y competencias de planificación general. 2) Regulación adecuada del órgano y competencias de planificación general. 3) Adecuado instrumento general de Planificación para los órganos del Estado. 4) Regulación adecuada de la fase de elaboración del Presupuesto. 5) Regulación adecuada del proceso de ejecución y control presupuestarios. 6) Regulación adecuada de los procesos de inventario, conservación y mantenimiento de los bienes nacionales. 7) Desarrollo normativo adecuado de las disposiciones generales del sistema tributario. 8) Características adecuadas del sistema tributario. 9) Regulación adecuada del Derecho tributario sancionador. 10) Imposición sobre la Renta. 11) Suficiencia en la dotación de recursos y la flexibilidad en el manejo de los recursos humanos, materiales y tecnológicos y 12) Regulación adecuada del Derecho tributario sancionador.

A Planificación y Presupuestación

No existen Ley ni órgano específico responsable de concretar el carácter vinculante de la planificación con los presupuestos estatales.

Existe obligatoriedad de evaluar la ejecución presupuestaria en términos financieros y físicos, en concordancia con los objetivos, planes y programas económicos del Gobierno. Pero la regulación es facultad discrecional del Ministro de Hacienda y Crédito Público. No existe normativa relacionada con la suscripción de compromisos de resultados de las instituciones públicas.

Prevalece el criterio de la simple distribución de los montos totales asignados a cada organismo o entidad pública para cada uno de los meses del año. Es frecuente que instituciones o entidades públicas ejecutoras, que rectorean algunas actividades sectoriales de la actividad gubernamental sub-ejecuten o sobre-ejecuten fondos destinados a programas y/o proyectos de inversión. En Nicaragua el “compromiso de resultados” existente en las institucionales públicas, es a la medida de los intereses de los grupos y/o individuos que dirigen las estructuras correspondientes.

Se producen constantes reprogramaciones de los planes institucionales, dificultando la identificación de actividades de mediano y largo plazo; a lo que se suma el alto grado de dependencia del país de los recursos externos provenientes de préstamos y donaciones aportados por las Instituciones Financieras Internacionales y la Cooperación Internacional al Desarrollo, cuya consecución o plazos de desembolso condicionan la temporalidad de ejecución de las prioridades y su naturaleza, en correspondencia con los intereses de los proveedores de fondos. Igualmente, las crisis y los problemas sociales existentes, atribuibles al déficit de gobernabilidad democrática, que se presentan recurrentemente, implican también la constante redistribución de los fondos para

atender asuntos urgentes que obligan a dejar de lado los aspectos importantes del Desarrollo Nacional considerados en los múltiples ejercicios de planificaciones institucionales.

No existe reconocimiento constitucional del principio de equilibrio presupuestario que limite el déficit como porcentaje del PIB, ni que el recurso deuda sólo pueda utilizarse para financiar gasto de inversión y no gasto corriente. El artículo 112 constitucional, introduce un límite a las potestades de enmienda del Parlamento en cuanto alteren el déficit propuesto por el Poder Ejecutivo e igualmente existe reconocimiento constitucional de que la Ley de Presupuesto no debe ser utilizada para la aprobación de normas que no tengan estrecha relación con las finalidades propias y típicas de la misma.

Existe reconocimiento constitucional y legal del principio de anualidad presupuestaria. Legalmente y sin carácter vinculante para los presupuestos, únicamente para efectos de información, está establecida la plurianualidad del presupuesto de inversiones públicas y la fijación de proyecciones presupuestarias de mediano plazo para la definición del marco presupuestario.

Sin definirlos, la Ley 550 reconoce los principios de eficiencia, economía y eficacia operativa, así como la gestión integrada de todos los componentes del sistema, relacionándolos con la existencia de una política presupuestaria que los integre. De igual forma, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República establece que el Sistema de Control de los recursos de la Administración Pública comprende acciones tendientes a la administración correcta, eficiente, efectiva y económica de los recursos estatales, con el propósito de lograr los Fines, Metas y Objetivos programados.

La Constitución política y la Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario definen, reconocen y regulan principios y enunciados básicos para la elaboración presupuestaria. Sin embargo, al ser estos cuerpos normativos producto de diferentes concepciones sobre el papel y orientación redistributiva de la riqueza que el Presupuesto General de la República debe tener, se presentan problemas de coherencia en su aplicación.

Regulación adecuada de la fase de elaboración del Presupuesto

La iniciativa del Poder Ejecutivo en la elaboración del Presupuesto está reconocida constitucional y legalmente. La Ley 550 regula taxativamente la forma en que debe estar estructurado el Presupuesto General de la República permitiendo una clasificación del gasto que combina criterios: por objeto del gasto; por funciones o necesidades a que se destina; por programas y actividades vinculadas a resultados y por criterios económicos, si bien como se dijo, esta parte de la ley se encuentra suspensa. De igual manera, la regulación del proceso de elaboración presupuestaria permite la fijación central de límites y metas generales de gasto; la participación de las unidades presupuestarias en la elaboración de la propuesta de su presupuesto y la integración de los anteproyectos propuestos por las unidades presupuestarias a distintos niveles jerárquicos, hasta consolidar el Proyecto General de Presupuesto. Por otra parte, la Ley 550 señala que el

Presupuesto de Egresos deberá reflejar los objetivos que persiguen los organismos, expresados en metas dentro de los programas y proyectos a ejecutarse durante el año.

1. Regulación adecuada del proceso de aprobación presupuestaria

Tanto constitucional como legalmente, se reconoce expresamente al Poder Legislativo, la competencia para aprobar el Presupuesto General de la República. La Ley 550 es de aplicación para todas las entidades y organismos que componen el Sector Público, que incluye a los entes institucionales autónomos y las empresas estatales, con excepciones expresamente señaladas, en dependencia de la naturaleza de la institución y el carácter vinculante de los créditos presupuestarios.

El marco jurídico no limita suficientemente la potestad de enmienda por parte de los diputados para asegurar la coherencia y estabilidad de la política macroeconómica del país, lo que se suma al hecho que la propia política macroeconómica planteada por el Ejecutivo no responde a los intereses y prioridades incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo por él mismo impulsado.

Si bien la Asamblea Nacional hace valer su competencia respecto a la aprobación del Presupuesto General de la República y los plazos generalmente se cumplen, en la práctica la falta de capacidad técnica de los legisladores para el análisis del mismo en función de las prioridades, programas y proyectos nacionales, hacen que su aprobación esté más bien condicionada por las tensiones políticas entre Ejecutivo y Legislativo, que sujeta a los objetivos planteados.

La Ley 550 mandata la consolidación de los presupuestos de las entidades descentralizadas, señalando que para las municipalidades el propósito es meramente informativo, sin constituir aprobación por ninguna otra entidad del Estado. En la práctica, la limitación establecida se refiere más bien a la distribución del monto máximo asignado como partida de Transferencias Municipales y no a la distribución de dichos montos en los diversos conceptos presupuestarios del gasto. El Ejecutivo, a través del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, ejerce presión sobre la distribución de los fondos asignados a los Municipios, en la medida que los vincula a las condicionalidades impuestas al Programa Económico.

Los presupuestos aprobados son objeto de constantes modificaciones desde los primeros meses de su ejecución. Ello refleja el déficit de rigor técnico, tanto en su elaboración por Hacienda y Crédito Público como en su aprobación por el Poder Legislativo, que provocan crisis cíclicas en la elaboración y aprobación presupuestaria, evidenciándose la escasa sanidad y coherencia de las finanzas públicas para resolver situaciones estructurales ligadas a desequilibrios en políticas, salarios y precios de los bienes y servicios para satisfacer las demandas sectoriales del país. Ejemplo de ello es la priorización del pago de la deuda

interna, por encima de la búsqueda de soluciones a la crisis energética y a la demanda de descongelar los salarios del sector salud y educación, entre otros.

2. Regulación adecuada del proceso de ejecución y control presupuestarios

La Ley 550 regula la ejecución descentralizada del gasto al nivel de las unidades presupuestarias, estableciendo la propuesta de distribución de la cuota trimestral de compromiso programada, según las agrupaciones por objeto del gasto, con base a la proyección de los Ingresos por fuente de financiamiento y la programación presupuestaria y física de los compromisos informados por los organismos y entidades presupuestadas, de acuerdo a la prioridad, naturaleza y partida del gasto presentados.

De igual forma establece que los Órganos y Entidades que reciban partidas o transferencias del Presupuesto General de la República deberán registrar su ejecución presupuestaria financiera y física en el Sistema de Administración Financiera conforme a los procedimientos establecidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien realizará en forma trimestral y al cierre del ejercicio presupuestario, un análisis de los resultados financieros y físicos y una Evaluación de los Programas de Gasto y de cualquier otra información que considere pertinente, interpretando las variaciones operadas con respecto a lo programado y procurando determinar sus causas.

Se establece la salvedad, que en caso de ingresos presupuestarios insuficientes para atender a la totalidad de los créditos presupuestarios previstos, las cuotas de compromiso trimestrales se adecuarán a las circunstancias de modo que la reducción afectará a las cuotas de compromiso respectivas, en la proporción que resulte necesaria para mantener el equilibrio entre Egresos Operativos e Ingresos Presupuestarios. Se exceptúan de la disposición anterior las partidas presupuestarias que de conformidad con la Ley, no puedan ser modificadas.

La normativa nacional presenta problemas relativos a la forma del control y cuentas gubernamentales, la presentación de informes trimestrales y de liquidación de la ejecución con relación al gasto, que impiden la evaluación sistemática de los resultados. Ello también se vincula con la falta de prioridades atribuibles al déficit de calidad de la planificación, presupuestación y seguimiento del gasto, que deriva en insuficiente asignación de fondos para cubrir los requerimientos básicos de los programas y proyectos; ejecución que no responde a objetivos y se traduce en resultados imprevisibles o sumamente pobres, facilitando el desvío de fondos y bajos niveles de transparencia.

Se encuentra reconocido y establecido legalmente el principio de centralización de los Ingresos y Egresos con cargo al Sistema de Caja Única del Tesoro, regulado y administrado por la Tesorería General de la República, con excepción de los montos transferidos para las universidades y organismos descentralizados territoriales, que se rigen por sus leyes correspondientes e ingresos expresamente excluidos en virtud de la Ley y/o Convenios Internacionales vigentes a la fecha de publicación de la ley. También se establecen excepciones para las entidades del

sector público, en lo relacionado con cuentas bancarias abiertas con ingresos propios por las entidades del sector público, las que pueden invocar el sigilo bancario, frente a solicitudes de información de la Tesorería General de la República, siempre y cuando aquellas indiquen por escrito a las instituciones financieras el origen de los mismos en ocasión de la apertura de las cuentas y/o depósitos de fondos.

Al nivel normativo se encuentran reguladas las competencias de control externo sobre la legalidad, eficacia y eficiencia del gasto e igualmente la existencia de unidades de control interno en todas las instituciones que conforman el sector público, con facultades legales para que la actividad de control tenga como resultado una manifestación de voluntad declarativa de la correspondencia o no de la actividad controlada a las reglas preestablecidas y la disponibilidad de medios tecnológicos para la modernización de las funciones correspondientes. Sin embargo, en lo relacionado con las diferentes etapas de gestión de los recursos financieros la normativa nicaragüense es laxa, lo que dificulta el efectivo cumplimiento de las responsabilidades de control y existen diferencias en cuanto a la disponibilidad de los medios tecnológicos.

Otro hecho que condiciona la independencia y autonomía funcional y administrativa de las actuaciones de la Contraloría General de la República, como órgano de control externo, es la existencia de una estructura colegiada denominada Consejo Superior de la Contraloría General de la República, conformada por funcionarios adscritos a los dos partidos principales que controlan la Asamblea Nacional, quien realiza sus nombramientos. Lo anterior se evidencia a través de actuaciones esporádicas y deficiente seguimiento a la legalidad del gasto público, aduciendo insuficiencia de recursos; mientras reaccionan rápidamente cuando se trata de defender los intereses de los grupos políticos con los que se encuentran comprometidos. Ejemplo de ello es haber mantenido *guardada* durante cuatro años una resolución, en la que declaraban la ilegalidad de las garantías emitidas para cubrir escandalosas quiebras bancarias, que implicaron pérdidas millonarias al erario público y aumento de la deuda interna, permitiendo que las responsabilidades se diluyeran con el paso del tiempo.

En cuanto a la existencia de una unidad encargada de la recopilación, registro y procesamiento de las operaciones financieras del sector público, la Dirección de Contabilidad Gubernamental, es probablemente una de las estructuras que ha registrado mayores niveles de desarrollo en los últimos años.

3. Valoración sobre exigibilidad y Eficacia Sistémica

El grado de dispersión y desarticulación de las disposiciones normativas referidas a las competencias de planificación sea estratégica u operativa, tanto en sus funciones rectoras como en lo que se refiere a la coordinación regional y municipal de su ejecución, limita aún más la racionalidad y transparencia en el uso de los pocos recursos financieros disponibles, la implementación de la visión de desarrollo requerida y dificulta la participación ciudadana.

El alto grado de dependencia de la economía nacional a las directrices y condicionalidades de las instituciones financieras internacionales, posibilita la presión sobre el relativamente reciente proceso de modernización estatal, a partir básicamente del impulso de medidas técnico-normativas, insuficientes para resolver problemas objetivos de la realidad y estado nacionales.

Dichas propuestas se ven limitadas por inadecuaciones de las instituciones creadas, por la insuficiencia de recursos disponibles para su implementación o por la prevalencia de concepciones institucionales y/o prácticas organizacionales ligadas a razones de voluntad política. Ello se traduce en bajos niveles de transparencia, tanto en la aplicación de las leyes existentes como en el uso y destino de los recursos públicos.

B Administración de bienes y adquisiciones

La Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, Ley 290, establece que la Dirección General de Contabilidad Gubernamental del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es el órgano encargado de administrar, inventariar y supervisar los bienes muebles e inmuebles propiedad del Estado, a través de la Dirección de Bienes del Estado. La Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario establece la obligatoriedad de promulgar una Ley General de Bienes del Sector Público y establece la organización del Sistema, como conexo al de Administración Financiera. Las competencias de la Dirección de Bienes del Estado, están igualmente definidas en los cuerpos normativos señalados.

Corresponde al Subsistema de Información de Bienes del Sector Público a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, consolidar la información relativa a los bienes del sector público, indistintamente de su pertenencia al dominio público o privado y de la naturaleza física de tales bienes. La administración y gestión del referido Subsistema de Información debe vincularse al Sistema Integrado de Administración Financiera y Auditoría (SIGFA), que garantiza el uso de medios tecnológicos homogéneos, como un instrumento facilitador del cumplimiento de objetivos legalmente establecidos.

La responsabilidad de efectuar inventario de los bienes en todas las instituciones del sector público, corresponde legalmente a las respectivas Divisiones Generales Administrativas Financieras. Las competencias de dichas unidades están definidas de forma general y particular en la Ley y Reglamento de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo y la Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario.

La Dirección General de Contrataciones del Estado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es el órgano rector del Sistema de Contrataciones del Sector Público y sus atribuciones y competencias están definidas en la Ley de Contrataciones del Estado, la cual regula la adquisición, arrendamiento de

bienes, construcción de obras, consultorías y contratación de servicios de cualquier naturaleza que efectúen los organismos o entidades del Sector Público.

El principio de centralización normativa y descentralización operativa está recogido en la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, la Ley Contrataciones y su Reglamento y la Ley 550. La administración de sistemas informáticos para procurar la información requerida en los procesos de Contratación y Adquisiciones, está señalada como responsabilidad de la Dirección General de Contrataciones del Estado y sus dependencias, la que debe coordinar en el área de contrataciones, la normación, el desarrollo e implementación de los procesos del Sistema de Gestión Financiera (SIGFA).

El principio de eficiencia está contenido en las disposiciones legales y reglamentarias de los procedimientos de contratación administrativa, así como el de igualdad estableciéndose con relación a éste último, la aplicación del principio de reciprocidad para oferentes extranjeros y excepciones en cuanto a que determinado tipo de adquisiciones financiadas con recursos presupuestarios ordinarios, están reservadas solamente a oferentes o empresas nacionales. En el caso de aquellos que se ejecuten con recursos otorgados por organismos internacionales, se actuará conforme lo definido en los instructivos o políticas de dichos organismos.

Legalmente está establecida la prohibición de discriminar si no es fundamentándose en el objeto mismo de la licitación y en sus normas técnicas. De igual manera, se encuentra establecido el principio de libre competencia y el principio de publicidad y transparencia, que refuerza al primero.

Legalmente se encuentran establecidas las prohibiciones por incompatibilidad de funcionarios, cónyuges y parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo por afinidad, que rige aún en los casos de levantamiento de incompatibilidades. También están reguladas las diferentes sanciones que podrán ser impuestas por el ente contratante o por la Contraloría General de la República, conforme procesos determinados y con las garantías del debido proceso, cuando para casos determinados no exista un procedimiento que permita la defensa, sin perjuicio de las responsabilidades penales y patrimoniales derivadas por los daños y perjuicios ocasionados al organismo adquirente.

C Ámbito Constitucional del Sistema Tributario

La población nicaragüense no tiene confianza en el Sistema de Administración de Justicia, especialmente en lo relativo a materia tributaria. Es generalizada la utilización de mecanismos extra legales: amiguismo, coimas y sobornos, entre otros, que son considerados más efectivos, contribuyendo a la falta de transparencia en la administración pública y la descomposición social. La superficialidad de las menciones con relación a la materia y la falta de asunción de la norma jurídica como norma de convivencia por parte de la ciudadanía nicaragüense, vuelven dudosa la aplicación práctica de estos aspectos, que deberán ser más regulados en el futuro.

La jurisprudencia constitucional nicaragüense no ha profundizado sobre los límites del objeto de los tributos. Quienes pudieran introducir recursos para reclamar la excesiva carga de impuestos no disponen de los recursos para hacerlo, dado que en Nicaragua la justicia es pagada. De otra parte, las medidas tributarias disuasorias de comportamientos socialmente nocivos, -v.gr impuestos anticontaminación- son aspectos que han empezado a discutirse muy recientemente en el Poder Legislativo, pero que aún no se encuentran regulados.

Aparentemente la jurisprudencia constitucional nicaragüense no ha tenido necesidad de pronunciarse sobre estos aspectos. El reconocimiento constitucional de los principios de justicia tributaria formal, efectivos para asegurar la adecuada producción de normas tributarias y su adecuada aplicación tiene expresión declarativa concreta en leyes específicas, que resultan incongruentes con lo establecido por la Constitución Política, que señala que es atribución de la Asamblea Nacional "Crear, aprobar, modificar o suprimir tributos y aprobar los planes de arbitrios municipales." En la práctica, esto se ve limitado por que sólo se aprueban dos planes de arbitrios municipales, uno para la capital de la República y otro para el resto de municipios.

Las limitaciones de recursos propias de un país empobrecido se reflejan en la mayoría de los municipios del país y Regiones Autónomas, independientemente que éstas sean poseedoras de un alto porcentaje de recursos naturales, porque los intereses particulares de la clase política dominantes establecen prioridades desvinculadas de la solidaridad y corresponsabilidad fiscal. En el caso de los municipios, estos son afectados en los montos de las transferencias correspondientes a gastos de capital, debido a compromisos del gobierno con el FMI, que implican la exigencia de gastos adicionales tendientes a una "neutralización fiscal", a través del establecimiento de fondos de contravalor municipal, iniciada a partir de 2005, que se completaría en 2007¹⁹. Otro aspecto significativo en la corresponsabilidad fiscal es que los períodos de elaboración del Presupuesto Municipal, no se corresponden con los del Presupuesto General de la República y lo establecido en la Ley de Administración Financiera y de Régimen Presupuestario. Desde el punto de vista técnico, se espera que en el mediano plazo esta ley contribuya a una mejoría de las haciendas locales.

La falta de mención explícita de la irretroactividad de la ley cuando perjudique los derechos patrimoniales de los ciudadanos es una materia que deberá ser corregida en el futuro, a fin de mejorar su exigibilidad y eficacia sistémica. De igual forma, el principio de exclusión de la doble imposición internacional se encuentra pendiente de regulación en la Constitución Política de la República.

¹⁹ En Acevedo Vogl, Adolfo. Algunas Consideraciones personales sobre la "Neutralización" de las transferencias a las Municipalidades acordada con el FMI. Documento mimeo

D **Ámbito Legal General del Sistema Tributario**

Independientemente de la posibilidad de articular mejor y simplificar el marco jurídico existente, los principales problemas de la Administración pública nicaragüense están ligados a factores generales de gobernabilidad e insuficiencia del Estado de Derecho y ejercicio de ciudadanía que lo reivindique. Paradójicamente, en el caso de los temas de carácter fiscal financiero, los procesos de modernización del Estado han sido impulsados por la intervención de las instituciones financieras internacionales, lo que ha implicado que tengan un sesgo eminentemente tecnocrático y no incluyan acciones tendientes a modificar las características del sistema político imperante y la cultura societal y que impide que respondan o se adecuen a las realidades y necesidades del país.

Desde el punto de vista técnico, la norma nicaragüense cumple con las exigencias estándar básicas, siendo amplia en el reconocimiento de Normas Internacionales y el reconocimiento expreso de la analogía como mecanismo admisible en los límites que no transgreda el principio de reserva material de ley. La norma también establece que los acuerdos para distribuirse la carga tributaria, de manera diferente a lo que resulta de la ley, no son oponible ante el Fisco.

Sin embargo, la clara delimitación de las fuentes del Derecho Tributario no significa, en el caso de Nicaragua, garantía de aplicación, debido a que la legalidad no constituye un claro referente de convivencia, ni para las instituciones ni para la sociedad nicaragüense en general. Un déficit normativo es que no se establecen reglas claras en cuanto a la interpretación de la regulación del hecho generador de la obligación tributaria.

En sentido general, el cuerpo legal nacional y su definición de las categorías tributarias básicas es similar al de la norma española; sin embargo, sería deseable alcanzar una redacción que garantice su claridad, tenga valor didáctico y abone a la búsqueda de la transparencia tributaria y la asunción de las responsabilidades correspondientes de los distintos sujetos. La regulación de obligaciones accesorias como pagos a cuenta o anticipos, con mecanismos coactivos para obligar a su pago y los intereses, que deben correr desde el momento en que el sujeto pasivo estaba obligado a declarar y pagar correctamente, se encuentran contenidas en la norma.

La ley también define expresamente la obligación tributaria y el hecho generador y define al sujeto activo de la obligación tributaria abundando en la definición de los mismos y sobre las facultades de que está investido la Administración Tributaria para exigir el cumplimiento de las obligaciones.

En el futuro se deberá incluir lo relativo a la hipoteca legal tácita, contenida en la ley española; igualmente en el caso de las protecciones salariales, alimenticias y otras similares, suprimirlas debería considerarse como meta a alcanzar, puesto que implicaría un nivel de satisfacción de necesidades básicas todavía

pendiente. También deberían incorporarse las exacciones parafiscales que no están mencionadas taxativamente. La indicación de una base clara para el establecimiento de multas, es una modalidad que debería ser incorporada a la legislación nacional, puesto que abona a la eliminación de la percepción de discrecionalidad.

El señalamiento de plazo límite para la devolución de las sumas de pagos indebidos por parte de la Administración Pública es absolutamente necesario en Nicaragua, dada la tendencia de aquella a convertir en un interminable proceso las solicitudes de devolución, especialmente para los pequeños y medianos contribuyentes, puesto que para los grandes, están abiertos otros canales, incluyendo la posibilidad de pago profesional para la tramitación de la devolución. Sin embargo, la misma norma no se aplica a los pagos debidos, los que –según señala el Código– podrán ser aplicados de oficio a los saldos pendientes de los contribuyentes con la Administración Tributaria, sin reconocer intereses.

La determinación de oficio rectificativa o sustitutiva por parte de la Administración Tributaria no suele ser llevada a la práctica, excepto cuando favorece a la propia Administración, hecho que vuelve de suma importancia la existencia de una norma en este sentido. El Código Tributario nicaragüense incluye el embargo preventivo, de manera implícita; sin embargo, lo óptimo sería que fuese señalado de manera taxativa. Este mecanismo no es utilizado con regularidad por la Administración Tributaria, lo que reafirmaría que lo corriente en Nicaragua es la utilización de medios no estrictamente legales, para resolver asuntos de carácter tributario. De otra parte, la norma reguladora de la facultad de cobranza ejecutiva por la Administración Tributaria deberá ser ampliada, a fin de brindar mayores opciones respecto al derecho a la rectificación o corrección de declaraciones.

La regulación de la facultad de designar supuestos en que se dan específicas obligaciones por parte de sujetos pasivos establecidos para colaborar con las funciones de recaudación (por ejemplo, obligaciones de agentes de retención) es de naturaleza estándar. En el caso de la regulación de la facultad de celebrar convenios con entidades colaboradoras de recaudación y recepción y procesamiento de documentos, es una modalidad necesaria desde el punto de vista técnico, puesto que evita la integración de aspectos adjetivos en la regulación sustantiva, siempre que no implique, como en el caso de Nicaragua, que los cuerpos reglamentarios modifiquen aspectos sustantivos.

Una norma que mejore la regulación de formas simplificadas de determinación o liquidación de oficio, cuando se trate de errores aritméticos del contribuyente o de información que ya consta en la Administración y que haga innecesarios los procedimientos de fiscalización, debe ser incorporada para perfeccionar el marco jurídico normativo del país.

En la lucha contra la corrupción, especialmente lavado de dinero y narcotráfico, la utilización de la expresión normativa que regula la facultad para promover la

asistencia administrativa internacional a través de acuerdos internacionales de intercambio de informaciones tributarias, se ha visto anulada por la actuación de los tribunales de justicia.

Las potestades discrecionales de la Administración Tributaria para conceder prórrogas o aplazamientos han existido en la normativa nicaragüense, ampliadas incluso a condonaciones de pago o tráfico ilegal de instrumentos para hacerlas efectivas. Tales aspectos hacen poco probable que la exigibilidad y eficiencia sistémica de estas regulaciones pueda lograrse en el mediano plazo, sin perjuicio de las presiones y requerimientos que el proceso de liberalización y apertura a los nuevos tipos de mercado globalizados, produzca modificaciones en cuando al destino de dichos tráficos.

Si bien se ha producido una mejoría en el sistema de información y asistencia, no puede considerarse suficiente. Muchos de sus aspectos se encuentran condicionados por comportamientos subjetivos de los funcionarios que ocupan los cargos, o se derivan de actividades provenientes de programas de modernización para la utilización de medios e instrumentos informáticos, a cargo de consultores. Muchos programas se caen cuando cesa el apoyo financiero o la asistencia técnica externa, puesto que el proceso de apropiación por parte de los funcionarios de línea está mediado por diferencias salariales abismales o insuficiencia en los procesos de transmisión de capacitación, que generan resistencia o pobres resultados institucionales.

Un ejemplo es el hecho que la existencia de páginas web de los Ministerios y principales instituciones públicas, no asegura encontrar el texto íntegro de las leyes que regulan su funcionamiento y sufren modificaciones permanentes. Esta labor ha sido asumida por agentes privados, en su mayoría, como negocio.

La confidencialidad y sigilo tributario están recogidos en la norma nicaragüense, que establece excepciones respecto de las autoridades judiciales, otras administraciones tributarias internas y las administraciones tributarias de otros países, en cumplimiento de los intercambios de informaciones tributarias acordados en convenios internacionales. Para Nicaragua, es relevante la posibilidad de que los contribuyentes puedan acceder a asistencia, especialmente en lo referido a que la publicación de textos actualizados de las normas tributarias y la doctrina administrativa de mayor relevancia, sea también realizada en las lenguas oficiales de las comunidades autónomas. El otro problema de la normativa nacional es el carácter no vinculante de la consulta, que opera en contra de los contribuyentes.

En el caso de la regulación de la facultad para declarar el archivo de las actuaciones por falta de interés fiscal o incobrabilidad, aunque el sentido de la norma pueda parecer estándar, es obvio que más allá del desarrollo normativo, existen otros factores y elementos relacionados con la responsabilidad, eficacia, eficiencia y transparencia, que deben asumirse como retos de la administración pública y sociedad nicaragüenses, para garantizar la aplicación de normas y procedimientos acordes a la función tributaria.

La norma nicaragüense es confusa respecto al establecimiento de los matices que deben considerarse en la aplicación de los principios penales a las sanciones tributarias y establece sanciones administrativas y penales conjuntamente. La norma nicaragüense también es confusa respecto a respetar el principio “non bis in idem”, puesto que incluye sanciones administrativas y pecuniarias, además de las establecidas por el juez competente.

La norma debe ser perfeccionada en el sentido del reconocimiento de que la negligencia del sujeto pasivo debe ser explícitamente reconocida, ya que actualmente sólo puede inferirse. En cuanto al criterio de proporcionalidad objetiva, si bien el Código parece ordenar las Infracciones y Delitos Tributarios de conformidad con su gravedad, al establecer las sanciones la proporcionalidad objetiva se reduce, en la medida que se reserva el uso de criterios discrecionales por parte de los funcionarios tributarios encargados de fijarlas, lo que podría implicar que se apliquen menores sanciones a infracciones de mayor gravedad. Asimismo, el principio de acumulación de sanciones administrativas entre sí y con las penales, puede conllevar violación de este principio. En el caso de las infracciones, éstas tienen definidas sanciones graduales, mínimas y máximas, pero los criterios de graduación no están regulados taxativamente en el Código, permitiendo un nivel de discrecionalidad, ya que la fijación de montos específicos para los diferentes tipos de infracciones o delitos tributarios es potestad discrecional de la Administración Tributaria. La norma sí regula la reducción de sanciones, si el sujeto repara el incumplimiento antes de la intervención administrativa o en etapas tempranas de los correspondientes procedimientos administrativos.

El delito de defraudación fiscal no está sujeto a una cuantía mínima de monto defraudado y la norma no diferencia suficientemente entre infracción administrativa y delito tributario, de tal forma que no se reservan mayores sanciones para los delitos más graves, razón por la que debe perfeccionarse, separando los casos en que corresponden sanciones administrativas y aquellos que ameritan sanciones con penales, de manera excluyente. También la ausencia de regulación de los Delitos informáticos es un aspecto que debe incorporar en próximas reformas a la norma jurídica de la materia.

E Ámbito Legal Especial del Sistema Tributario

El sistema de impuestos nicaragüense presenta la existencia de impuestos que abarcan diferentes aspectos de capacidad económica: renta, patrimonio, consumo general y específico, así como circulación de riqueza; sin embargo, el sistema tributario nicaragüense no contribuye a una efectiva redistribución del ingreso. Al nivel de impuestos directos, específicamente en lo relativo al impuesto sobre la renta, éste afecta en mayor proporción las rentas del trabajo asalariado. En el caso de los impuestos indirectos, éstos constituyen la principal fuente de recaudación. Según datos incluidos en el estudio Bases para la Reforma Tributaria

en Centro América²⁰, el sistema impositivo nicaragüense se caracteriza por su completa regresividad, particularmente en lo atinente a los impuestos relativos a bienes y servicios y a la creciente participación de dichos impuestos en la estructura tributaria.

Excluyendo tasas, contribuciones especiales y las exacciones parafiscales de la seguridad social, encontramos en el sistema tributario de Nicaragua 14 diferentes impuestos: 1) Impuesto sobre la Renta (IR), 2) dos Impuestos de Bienes Inmuebles (IBI), 3) el Impuesto al Valor Agregado (IVA), 4) el Impuesto Selectivo de Consumo (ISC), 5) el Impuesto Especial al Consumo (IEC), 6) los Derechos Arancelarios a la Importación (DAI), 7) Impuesto a los Bienes y Servicios de Procedencia u Origen Hondureño y Colombiano, 8) cinco Impuestos por Exploración y Explotación de las Riquezas Naturales, 9) Aranceles de Registro – Timbres Fiscales (que por calcularse en función de la operación que se inscribe en el Registro lo consideramos un impuesto y no una tasa).

Según datos del estudio Bases para la Reforma Tributaria en Centro América²¹, en Nicaragua desde 1998 la presión tributaria medida respecto al PIB ha venido descendiendo, pasando de 14.9 por ciento en ese año, hasta el 13.7 por ciento y el 14.3 por ciento durante el período 2001-2002. En el período 1994-2002, los ingresos tributarios crecieron 2.4 veces en comparación con un modesto índice de crecimiento de 1.9 en el producto nominal, resultado debido a cambios legislativos introducidos en 1997, 1999, 2000 y 2002.

La forma en que se conceptúan y definen los impuestos sobre la Renta y sobre el Valor Agregado, los hace elásticos respecto a la evolución del Producto Interno Bruto. Según datos de Agosin et al, en el período 1994-2002, el coeficiente de elasticidad ex post o *boyancia* del sistema, fue de 1,3 por ciento. Sin embargo, el autor diferencia tres etapas: a) estancamiento del PIB (92-93); b) crecimiento promedio de 5.4 por ciento (94-99) y c) desaceleración de la economía, con un decrecimiento promedio aproximado de 1.5 puntos porcentuales de un año respecto al otro (2000 a 2002).

Tal como señalan las consideraciones iniciales de la Ley de Equidad Fiscal, el sistema tributario nicaragüense presenta una gran distorsión y sesgos económicos negativos, lo que se suma al hecho que Nicaragua presenta una enorme concentración de su estructura recaudatoria en pocos tributos. Hasta ahora, todas las reformas y modificaciones a las regulaciones y normativas legales vigentes en materia tributaria y fiscal financiera han tenido por objetivo ampliar la base de contribuyentes, sin incorporar medidas efectivas que aseguren la progresividad en la imposición de tributos y la equidad en la redistribución de los mismos.

²⁰ Agosin, Manuel et al; “Recaudar para crecer, Bases para la Reforma Tributaria en Centroamérica. Capítulo VII, Nicaragua: Desafíos para la modernización del Sistema Tributario (Juan Carlos Gómez Sabaini). Banco Interamericano de Desarrollo, Agosto 2005.

²¹ IBIDEM

En el caso de la relación entre impuestos directos e indirectos como factor de equidad en el sistema, los datos del Informe 2004 sobre Política Social y Económica de la Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia de la República, señalan que en el año 2003 los impuestos indirectos constituyeron el 74 por ciento de los ingresos tributarios (11.8 por ciento del PIB) y en el año 2004²², el 73 por ciento del total de ingresos tributarios (11.9 por ciento del PIB).

Esta estructura y composición de los ingresos tributarios, así como la relación entre impuestos directos e indirectos, evidencia la falta de equidad del sistema tributario y fiscal nicaragüense, siendo adecuado reiterar que el Impuesto sobre la Renta tiene un manifiesto sesgo negativo hacia los trabajadores asalariados formales y los prestadores de servicios profesionales que trabajan por cuenta propia, a quienes se les realizan retenciones en la fuente a cuenta del IR de un 10 por ciento, sin que se les reintegre los pagos realizados de más.

Por otra parte, a pesar que la Ley establece el pago de Impuestos sobre la Renta a las Instituciones Financieras, el cobro efectivo a las mismas se encuentra indefinidamente suspendido, sin mediar ninguna disposición legal al respecto. A ello se suma un sistema de exoneraciones fiscales a zonas francas, inversiones turísticas y otras actividades que se relacionan con el acelerado proceso de desregulación económica del país en beneficio del capital transnacional.

Según datos de Báez y Báez²³, la distribución de las aportaciones por recaudación de impuestos en Nicaragua, constituye en el caso de los impuestos indirectos el 80 por ciento de la recaudación, lo que implica que la proporción de éstos supera a los directos, en un porcentaje muy por encima del 25 por ciento considerado como tipicidad estándar del indicador, coincidente con lo datos presentados por Gómez Sabaini en el estudio citado.

Especialistas participantes en el taller sobre exigibilidad, consideran que el impuesto sobre la renta nicaragüense es de naturaleza cédular para los ingresos de capital, al estar exentas las rentas financieras y las ganancias de capital, incluyendo dividendos, ya que independientemente que la tendencia del derecho tributario para el mercado globalizado, considere que dichas exenciones pueden considerarse *razonables* para evitar fuga de capitales hacia otros regímenes de tratamiento más favorable, no son adecuadas para la realidad económico-financiera del país, puesto que la proporción de tales beneficios se hace castigando al trabajo asalariado, manteniendo el carácter regresivo del sistema y volviendo virtual la normativa de regulación de renta global.

Al no distinguir entre consumo y variación patrimonial, la estructura del impuesto sobre la renta, no considera renta gravable los dividendos repartidos por las sociedades tributoras, quedando exclusivamente gravadas las personas jurídicas que tributan, lo que implica un criterio cédular y no personal. En consecuencia, aunque en términos formales el sistema impositivo nicaragüense es

²² Calculados en base a datos preliminares del año 2004 incluidos en el informe de Gobierno referido.

²³ Báez Julio Francisco y Báez Teódulo. “Todo sobre impuestos en Nicaragua”. Sexta Edición, 2004.

similar a cualquier sistema impositivo moderno, en la práctica tiene una alta complejidad, a causa de la cantidad de exenciones, tratamientos discrecionales y criterios de aplicación, que afectan su transparencia. Según Gómez Sabaini²⁴, “el impuesto a la renta, deja de ser personal y global, ya que a la vez que no toma en consideración las características personales del sujeto ..., ha sufrido la progresiva desaparición de los ingresos de capital dentro de su base imponible, debido a que no se globalizan los dividendos y participaciones distribuidas por las personas jurídicas en la base impositiva de las personas naturales, y se encuentra exenta la casi totalidad de los ingresos generados por operaciones con instrumentos financieros. Por el contrario, se incluye en la base imponible, a las herencias, las donaciones y las ganancias de capital perseguidas en el ejercicio.”

Las diferencias en la aplicación del Impuesto sobre la Renta (IR) pueden verse al comparar el artículo 29 de la Ley de Equidad Fiscal, que establece exenciones al pago mínimo definitivo de IR a personas que realicen operaciones empresariales o de negocios, con promedio menor o igual a 150.0 mil dólares. Sin embargo, las rentas netas provenientes del trabajo dependiente y por pensión y las rentas netas del trabajo autónomo y profesional están obligadas al pago de IR por rentas que excedan de 50.0 mil córdobas (equivalentes a unos US\$2,900), lo que se agrava por no contemplar deducciones en razón del tamaño de la unidad familiar del contribuyente. La tipología y estructura actual del impuesto sobre la renta en Nicaragua, no responde por consiguiente a los criterios básicos de equidad que supuestamente debe informar a un sistema tributario, poniendo en evidencia las contradicciones existentes entre la democracia y el mercado.

Las consideraciones establecidas en la ley para personas de ingresos más altos, deberían ser extensivas a quienes tienen como única fuente constitutiva de renta los provenientes de un salario, que aunque superando el monto exento, resulta insuficiente la mayoría de las veces para cubrir sus propias necesidades en un rango medio, contribuyendo a la depauperización acelerada de la clase media nicaragüense.

En términos normativos, la estructura de la escala del Impuesto sobre la Renta es formalmente progresiva; sin embargo, debe señalarse que en Nicaragua el 85 por ciento de la recaudación por impuesto sobre la renta proviene de un sistema de retenciones y anticipos en la fuente, de las cuales el 60 por ciento corresponden a retenciones por pagos de sueldos y salarios. Ello se debe a que las tasas de retención y anticipo se han venido incrementando durante los últimos años con el fin de elevar la recaudación, convirtiendo los mismos, en un pago mínimo y final del tributo. La relación de la renta neta imponible con relación a la renta bruta, es de sólo 5.9 por ciento, que indica problemas en la amplitud de la base gravada, toda vez que se define el impuesto sobre un amplio concepto de renta y posteriormente, se desvirtúa con generosas exenciones o deducciones, a la vez que podría indicar una sobreestimación de gastos deducibles en caso de las

²⁴ Agosin, Manuel et al; “Recaudar para crecer, Bases para la Reforma Tributaria en Centroamérica. Capítulo VII, Nicaragua: Desafíos para la modernización del Sistema Tributario (Juan Carlos Gómez Sabaini). Banco Interamericano de Desarrollo, Agosto 2005.

declaraciones presentadas por las empresas, lo que requeriría ser analizado por la vía de la fiscalización, tal como señala Gómez Sabaini.

La falta de mecanismos que permitan indexar conforme los índices de inflación el monto mínimo deducible, así como la inexistencia de mínimos o deducciones de carácter familiar, en un país donde gran parte de las familias no son nucleares, sino extendidas y un solo miembro de ellas tiene ingresos fijos provenientes de un trabajo estable, vuelven puramente simbólico el monto de deducciones establecidos.

La existencia de un sistema generalizado de retenciones a cuenta del impuesto sobre la renta y el aumento periódico del monto de las retenciones a efectuar, no ha contribuido a un incremento efectivo de las recaudaciones globales anuales por este concepto, lo que se constata en el hecho que el ingreso neto de IR proveniente de declaraciones juradas aportan solo un 15 por ciento, que pone en evidencia que el esquema de renta global es prácticamente de carácter virtual.

Los regímenes de exención o tasa cero establecidos en leyes generales y específicas relativas al fomento de la inversión, turismo y zonas francas, incluyen también una larga lista de bienes y servicios exentos al momento de su venta o importación, en contradicción con la teoría y experiencia internacional que recomiendan evitar el uso de la tasa cero para todo aquello que no sea estrictamente una operación de exportación de bienes. El uso de dicha tasa, además de reducir el potencial recaudatorio del tributo, estimula el fraude fiscal y limita la capacidad de la administración tributaria, para dedicarse a lo que es su responsabilidad: recaudar impuestos. Dado el desequilibrio estructural de la economía nicaragüense en la balanza comercial, las medidas tributarias deberían tener un sesgo favorable a las exportaciones, tanto al nivel de incentivos tributarios como aplicando medidas que coloquen en igualdad de condiciones las ventas en el mercado local, con las ventas al exterior.

La Ley de Equidad Fiscal Establece el criterio de territorialidad cuando se refiere a "fuente nicaragüense", si bien la normativa reglamentaria extiende el concepto a alguna hipótesis que parece más propia del criterio de renta mundial, en tanto grava los ingresos ordinarios conjuntamente con las rentas accidentales o extraordinarias. Adicionalmente la ley no contempla ningún régimen de transparencia fiscal internacional que impida el establecimiento de sociedades con la finalidad de evadir impuestos o realizar "lavados" de dinero u otras prácticas nocivas.

En lo general, la Ley aparentemente cumple los requisitos estándar a excepción de la lista de exenciones, la que al igual que las operaciones sujetas a tasa cero, no puede considerarse limitada. Dichas exenciones se encuentran anexas a la Ley de Equidad Fiscal y son periódicamente modificadas, de conformidad a la potestad concedida al Ministerio de Hacienda, en conjunto con el de Industria y el Agropecuario y Forestal.

El impuesto específico al consumo grava aproximadamente 950 bienes sujetos a distintas tasas y prácticamente opera como un arancel adicional, ya que en su gran mayoría no hay producción local de los mismos. Por otra parte, grava un reducido número de bienes de consumo masivo que producen una importante recaudación, razón por lo cual se los denomina "industria fiscal", comprendiendo derivados del petróleo, bebidas alcohólicas, cervezas y gaseosas y tabaco.

Datos del Informe de Gestión 2004 elaborado por la Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia, informan que en el año 2003 los aranceles a las importaciones representaron el 28.9 por ciento de los ingresos tributarios y un 28 por ciento de los ingresos corrientes en el balance de Ingresos del Gobierno Central (4.5 por ciento del PIB), mientras en el año 2004 se redujeron al 28.8 por ciento de los ingresos tributarios y un 27.8 por ciento de los ingresos corrientes (4.7 por ciento del PIB).

Según Gómez Sabaini, Nicaragua ha implementado una importante apertura al comercio exterior en los últimos años y por ello no aplica grandes impuestos al comercio exterior y ha estado en un proceso de reducción del arancel temporal de protección fijado en julio de 1997, sobre los bienes no comprendidos en la "industria fiscal".

En la actualidad, las importaciones están únicamente gravadas por los derechos arancelarios de importación (DAI) y por el denominado impuesto soberano (35%) sobre las importaciones provenientes de Honduras y Colombia, sancionado en diciembre de 1999. No existen restricciones cuantitativas al comercio y el régimen tarifario se encuentra enmarcado dentro de las pautas del Mercado Común Centroamericano, que acordó dividir las partidas arancelarias en 3 partes: 1) Derechos arancelarios equiparados sobre materias primas y bienes de capital; 2) Derechos Arancelario en proceso de equiparación y 3) Libertad Arancelaria sobre bienes provenientes de fuera de la región. El Programa de Integración contempla un esquema de aranceles común con 4 tasas: 1) Tasa 0 por ciento para materias primas, bienes intermedios y de capital, no producidos en la región; 2) 5 por ciento para materias primas producidas en la región; 3) 10% para bienes intermedios y de capital, producidos en la región y 4) 15% para bienes finales, sin especificaciones de origen.

Este autor señala que la estructura del sistema arancelario, contempla muchas exenciones a la norma general en razón de salvaguardas impuestas por el país y negociaciones comerciales con los socios de la región; por ello los productos agropecuarios quedan sujetos a elevados aranceles de protección, que como ejemplo, en el caso de partes de pollo alcanzan hasta un 170 por ciento. En contraste con lo anterior, otro aspecto importante de señalar, es la elevada proporción de bienes que ingresan al país, amparados en normas de exención, así el año 2000, el 45 por ciento del total facturado en concepto de derechos arancelarios, quedó exento de pago.

F **Ámbito Administración Tributario**

El uso de nuevas tecnologías es un proceso aun no consolidado, que vuelve complejo y engorroso el cumplimiento de las obligaciones tributarias. La atención al contribuyente y su calidad se ven condicionadas por la inexistencia de una cultura de servicio por parte de los funcionarios de la administración pública en general y de la tributaria en particular.

No existe un sistema permanente de campañas masivas de control basado en herramientas informáticas y las acciones selectivas de fiscalización son de dudosa eficiencia. Sin embargo, la efectiva implementación del nuevo Código Tributario y el perfeccionamiento de la Ley de Equidad Fiscal, podría coadyuvar a un desarrollo informático a mediano plazo, como medio para fomentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes.

La Ley Creadora de la Dirección General de Servicios Aduaneros y de Reforma a la Ley Creadora de la Dirección General de Ingresos prevé un esquema que, con algunas inconsistencias, limita los supuestos de liquidación administrativa y de autorización previas. En el caso de los requisitos de uso de nuevas tecnologías para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y el servicio de información al contribuyente, la normativa potencialmente los asume, pero no existe constatación empírica de su funcionamiento real.

Si bien el cumplimiento voluntario en plazo no recibe un trato favorable, en los otros casos si existe un tratamiento que responde a la lógica de gradualidad, aún cuando las gradaciones no se encuentren explícitamente señaladas en las normas (falta de excusa legal absoluta, reducción de sanciones, entre otros).

La independencia de la Administración Tributaria se ven limitadas en la práctica, por la facultad de remoción hacia los funcionarios en atención a su calidad de empleados de confianza, lo que anula el principio de independencia del Poder Político, lo que requeriría un análisis de efectividad.

El principio de imparcialidad administrativa se ve condicionado por razones de tipo político o económico. Un ejemplo son las declaraciones del Director General de Ingresos con relación a la suspensión del cobro por impuestos sobre la renta, supuestamente retenidos y no enterados, a diputados de la Asamblea Nacional, alegando razones de "interés nacional", consistentes en que el cobro pondría en peligro la necesaria aprobación de leyes propuestas por el ejecutivo.

La regularización fiscal es superior al 50 por ciento, sin embargo, en opinión de un experto consultado, los contribuyentes que no se regularizan lo hacen por desconocimiento de los mecanismos y procedimientos de Ley y porque les intimida la Administración Tributaria.

La gran mayoría de contrataciones en la administración pública, especialmente en cargos de dirección, no obedecen a razones de idoneidad técnica o mérito, sino a vínculos personales o político partidarios. La aplicación de la Ley de Servicio Civil y de Carrera Administrativa no es efectiva, por ello los funcionarios en cargos de dirección tienen un alto grado de rotación en dependencia de quien controla el gobierno. Lo anterior impide la capitalización humana, limita la visión de futuro y la consolidación de un sentido de institucionalidad, que afecta todos los ámbitos de la administración.

La descentralización administrativa otorgada a la Administración Tributaria permite la flexibilidad organizativa y los sistemas presupuestarios de financiación para superar las carencias, el hecho que cada cambio de gobierno ponga en peligro la permanencia de los funcionarios en el cargo, limita la independencia de los funcionarios respecto al poder y su capacidad de desligar los objetivos institucionales de los intereses de poder.

IV INVERSIÓN EN INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

Esta matriz desarrolló los siguientes temas: 1) Reconocimiento del Estado como principal responsable de la educación nacional. 2) Reconocimiento del papel del Estado como garante de la seguridad social y la salud de la población 3) Reconocimiento de la obligación del Estado de proteger las poblaciones indígenas. 4) Reconocimiento del papel del Estado en la eliminación de la discriminación contra la mujer. 5) Reconocimiento del papel del Estado en la lucha contra la discriminación racial. 6) Reconocimiento del papel del Estado en la protección de la población con discapacidad. 7) Inversión pública para garantizar derechos civiles. 8) Inversión pública dirigida a estimular y promover una ciudadanía activa. 9) Inversión pública para garantizar derechos económicos

Educación

Constitucionalmente el Estado es responsable de planificar, dirigir y organizar la educación, siendo el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte el órgano rector. Sin embargo la cobertura es insuficiente y más grave aún es la no permanencia en el sistema por grandes número de niños y jóvenes, cada año. Teniendo Nicaragua bajas tasas de escolaridad.

Aunque por norma constitucional se establece que el acceso a la educación es libre e igual para todos los nicaragüenses; la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria y la gratuidad de la secundaria en todos los centros del estado, así como el derecho de los pueblos indígenas y las Comunidades Étnicas de la Costa Atlántica a la educación intercultural en su lengua materna, las limitantes normativas y presupuestarias, la inexistencia de una Ley General de Educación, la implementación de regulaciones existentes sobre descentralización educativa y autonomía escolar y altos índices de pobreza, ha comprometido aún más la eficiencia del sistema educativo nicaragüense, traducido en significativos niveles de deserción y repetición de grado, especialmente en zonas rurales.

Otro de los factores que incide en la repetición y deserción escolar es el trabajo infantil. En Nicaragua más de 300 mil niñas, niños y adolescentes están incorporados al trabajo²⁵ Según datos del MECD, la proporción de estudiantes que combinan el estudio con el trabajo aumentó durante el período 1998-2001 pasando de 2.5 por ciento a 4.5 por ciento respectivamente.

Seguridad Social y Salud

El marco normativo de la Seguridad Social no ha sufrido cambios significativos, pero en la práctica operativa, se ha desvirtuado su contenido debido a factores externos e internos relacionados con las modificaciones del sistema económico y político nacional y su incidencia en la naturaleza y tipo de relaciones laborales de ello derivadas, volviéndolo obsoleto y altamente ineficiente.

²⁵ Encuesta Nacional de Trabajo Infantil - ENTIA 2000. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC.

La legislación laboral base del Sistema de Seguridad Social en Nicaragua, se inspira en principios de protección estatal hacia la clase trabajadora frente a la empleadora, regulando principalmente derechos para la primera y obligaciones para la segunda. Tal hecho, en una realidad donde la mayoría de la clase trabajadora ha pasado a ser parte del denominado sector informal de la economía, deja por fuera a la mayoría de personas económicamente activas. Por otra parte, en el marco de las reformas al sector salud impulsadas a partir de 1993 y aunque la Ley Orgánica de la Seguridad Social no contempla estas modalidades, el INSS trasladó los recursos de cotizaciones para enfermedad y maternidad junto con el riesgo, a empresas médicas provisionales, formadas a partir de clínicas privadas autorizadas por el mismo.

Estas son las que brindan servicios de consulta externa y subcontratan servicios de hospitalización a los principales centros públicos, incluidos los militares, o de clínicas y hospitales privados²⁶. En tal sentido, el INSS funciona como una especie de administradora de salud, igual como operan los seguros privados y según estudio realizado, cubre únicamente el 5.4% de la población y el 18.4% de la población ocupada.²⁷ El sistema tampoco contempla protección sobre contingencias como el desempleo, ni cargas derivadas de necesidades de vivienda o recreación, por ejemplo.

Se considera que la Ley General de Salud, es suficiente en cuanto a las disposiciones normativas que regulan el sistema hospitalario. Los problemas de exigibilidad, están relacionados, en el caso del sistema público con la falta de recursos financieros suficientes para el buen funcionamiento de los hospitales y los problemas que derivados de lo anterior se presentan constantemente, a través de demanda de dotación de equipos, medicinas y materiales de reposición periódica básicos, así como a través de reclamos periódicos por parte del personal de salud, de aumentos salariales. Actualmente, el sistema de salud pública se encuentra prácticamente paralizado a nivel nacional, como consecuencia de una huelga del personal médico y parte del personal de servicios iniciado hace cuatro meses, en demanda de aumentos salariales.

Tal problema, que a diario implica muertes de personas no ha logrado ser resuelto, puesto que el gobierno alega que la satisfacción de dichos reclamos, pondría en peligro los acuerdos de estabilidad financiera comprometidos con el FMI.

A pesar de la existencia de la normativa en cuanto a aportes del Estado para el sistema de Seguridad Social, las transferencias presupuestarias del primero, se reducen a un 0.25%, para cobertura del régimen de riesgos profesionales, por lo que se considera un aporte muy poco efectivo. En cuanto a lo relacionado con la salud, el marco regulatorio contemplado en la Ley General de Salud, reúne todos los requisitos señalados en los referentes de tipicidad estándar. Aunque sus

²⁶ “Agenda de Salud Integral de las Mujeres”, Movimiento Autónomo de Mujeres de Nicaragua. SI MUJER, 2005

²⁷ Jaime Espinoza Ferrando. El desarrollo del Sistema de Salud, 2003. Citado en “Agenda de Salud Integral de las Mujeres”, MAM, 2005

enunciados están lejos de alcanzarse en la práctica, al menos permite el sostenimiento de las demandas, desde la sociedad.

Protección de las poblaciones indígenas

Existe un reconocimiento explícito del carácter multiétnico y pluricultural de la nación nicaragüense, todos los órganos e instituciones públicas, tienen la responsabilidad en la materia de su competencia, de velar por los derechos de los pueblos indígenas y comunidades étnicas del país, incluyendo la protección de la diversidad cultural. En el caso de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Costa Caribe nicaragüense, las principales instituciones encargadas de ello, son sus propios gobiernos autónomos.

Pese a que el Gobierno de la República no ha ratificado Convenio 169 de la OIT, sus enunciados están incluidos en el Estatuto de Autonomía de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, el cual está reconocido como el mejor cuerpo normativo relacionado con la protección de los pueblos indígenas y las Comunidades Étnicas a nivel latinoamericano.

Las limitaciones para la garantía de funcionamiento del sistema jurídico existentes para la población mestiza mayoritaria del país, se ve aumentada en el caso de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, por las especialidades propias, a pesar del avance en el campo normativo.

Como destaca el Informe de Desarrollo Humano de las regiones autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense, reiteradamente citado, "el reconocimiento constitucional y legal de la comunidad indígena y étnica ha sido un avance sustantivo para las relaciones ente el Estado y los pueblos indígenas y comunidades étnicas en Nicaragua y el continente. Igualmente implica desafíos y tensiones a enfrentar, que por su carácter inédito, no hay aún respuestas probadas. Entre las tensiones identificadas, se destaca la dificultad de articulación de distintos tipos de autoridad y legitimidad entre la comunidad indígena o étnica y la organización política regional y nacional. En la superación de este y otros desafíos, está en juego la posibilidad de llevara a la práctica, una democracia multicultural".

Obligación estatal en la reducción de la pobreza

Los programas asistenciales dirigidos exclusivamente a la reducción de la pobreza en que según datos del gobierno vive el cincuenta por ciento (50%) de la población y más del setenta (70%) según datos independientes, son ejecutados indistintamente por diferentes instituciones, en dependencia del área que traten, por ser uno de los componentes del Plan Nacional de Desarrollo. El mismo, basado en las diferentes versiones de la denominada Estrategia de Reducción de Pobreza (ERP) iniciada en el 2001, que se readecuó "con el objetivo de alinear la estrategia hacia los objetivos de las metas del milenio y de la reducción de la pobreza para lo cual fue concebida", tiene entre otros agregados principales, "la

redefinición de la red de protección social más focalizada a crear condiciones en la población más vulnerable socialmente, para incorporarse en proceso productivo y una redefinición del gasto en pobreza". En el anterior contexto y buscando mecanismos para organizar los mejores esfuerzos en torno a estos grupos, el gobierno continuó el proceso de construcción del Sistema de Solidaridad para el Desarrollo, en función del cual, el Ministerio de la Familia, ha desarrollado mecanismos de coordinación interinstitucional para mejorar la eficiencia de los programas dirigidos a estos grupos.²⁸

Por el carácter estructural y la magnitud de la pobreza en Nicaragua, segundo país más pobre de América Latina, la valoración sobre exigibilidad y eficacia sistémica se vuelve complejo. Sin embargo, "las evaluaciones de los procesos de desarrollo de la política de la ERP y su implementación efectuadas a la fecha, indican que el cambio ha sido poco con relación a la formulación de políticas de arriba hacia abajo, y en términos de la implementación se ha hecho poco para muy poca gente. Si bien la reducción de la pobreza es un objetivo de la política de largo plazo difícil de alcanzar sobre una base sustentable, es notorio que los esfuerzos realizados para cambiar las condiciones socio-económicas y políticas que reproducen los altos niveles de pobreza en el país, son insuficientes. Esto pone en cuestión seriamente la capacidad de la ERP existente de superar la magnitud de los problemas que Nicaragua enfrenta por sí sola".²⁹

Vivienda

El Instituto Nicaragüense de la Vivienda Urbana y Rural (INVUR), es el responsable de elaborar la política nacional de vivienda necesaria para procurar el cumplimiento del derecho constitucional de tener una vivienda digna, fomentar las condiciones de dignidad, habitabilidad y seguridad que incorpore medidas de fomento público en coordinación con las municipalidades; coordinar con otras instituciones públicas o privadas vinculadas al sector, programas de construcción y mejoras de viviendas de interés social ejecutados con fondos estatales, así como apoyar la iniciativa privada en aquellas actividades que contribuyan directa o indirectamente, a proporcionar a los nicaragüenses una vivienda digna. Paralelamente existe el Fondo Social de Vivienda (FOSOSVI), como un órgano desconcentrado del INVUR, cuya función es otorgar subsidios directos a los sujetos beneficiados, promover la demanda y oferta de viviendas de carácter social con el fin de contribuir a la solución del problema habitacional del país. Su contenido económico proviene del erario estatal y cualquier otra fuente de recursos que logre obtener.

En base a lo anterior, el INVUR ha impulsado programas de calificación y reforzamiento de la gestión de Entidades Auxiliares (EA'S), definidas como aquellas instituciones u organizaciones que además de colocar sus propios recursos, sean intermediarias en la colocación de los recursos de los programas habitacionales promovidos por INVUR, a través del Fondo Social para la Vivienda

²⁸ Informe 2004. Política Social y Económica. Gasto en pobreza y su financiamiento. Presidencia de la República, Secretaría de Coordinación y Estrategia

²⁹ Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud (CISAS) Estrategia de Reducción de la Pobreza, 2004.

(FOSOVI). Dichas entidades son las encargadas de conceder a los beneficiarios finales, los subsidios destinados al financiamiento para la compra o rehabilitación de viviendas de interés social (VIS). Pueden optar a ser consideradas EA's, Banco, cooperativas de viviendas, asociaciones de ahorro y préstamo para vivienda, alcaldías, microfinancieras debidamente constituidas y otras instituciones públicas o privadas con fines sociales, que cumplan con los requisitos exigidos por el INVUR y a quienes se les conceden exenciones fiscales por la compra de materiales destinados para tal fin.

Si partimos de las características socioeconómicas del país, nos parece innovadoras las modalidades de encarar el problema de la vivienda, no solo a nivel de los sectores vulnerables, sino también a nivel de las clases medias. Sin embargo, hay dos aspectos importantes de destacar en cuanto al Instituto Nicaragüense de la Vivienda Urbana y Rural (INVUR), que por la experiencias recientes y la tendencia observada a nivel de la estructura de gobierno, en cuanto a vínculo y tratamiento existente con las instituciones del sistema bancario y otras del sistema financiero, generan suspicacias.

El primero es que en la actual composición de dicha junta, además del Ministro de Hacienda y Transporte, y dos representantes de la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), de los cuales uno deberá ser de las Regiones del Atlántico; dos representantes de las agrupaciones comunales; dos de las asociaciones sindicales pertenecientes al CONPES y un representante de las Cámaras Nacional de Urbanizadores y de la Construcción, se incluyen un representante de de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), y la Asociación de Bancos Privados (ASOBANP). En relación a la AFP, no encontramos ninguna referencia reciente de haber sido excluida la participación de su representante, a pesar de que ésta ya no existe por derogación expresa de la ley que las creaba.

El segundo es que las facultades conferidas al INVUR en cuanto al funcionamiento de las Entidades Auxiliares, se limita estrictamente al control y supervisión de los fondos provenientes del Fondo Social de Vivienda (FOSOVI) destinados al financiamiento de viviendas que las Entidades Auxiliares (EA) otorguen parcial o totalmente, mediante subsidio habitacional y no a las exenciones concedidas para programas de vivienda impulsados directamente por las EA. De hecho, se observa un alza significativa en el financiamiento ofrecido para compra de viviendas por parte de las instituciones bancarias, construidas por empresas vinculadas a los mismos y cuyos precios, ubica su accesibilidad a clases medias altas, no a la clase media en general, la cual sufre de una acelerada depauperización.

Otro aspecto que llama la atención, es que en la composición de la Junta Directiva del INVUR, no se incluye al Ministerio de la Familia, que de conformidad con las modificaciones efectuadas al Reglamento de la Ley 290, le corresponden competencias en relación a la definición de políticas de vivienda del país. Tales hechos ponen en duda, la eficiencia de la supervisión a Entidades Auxiliares, pertenecientes a los banqueros u otros grupos con poder económico, por un lado

y evidencia uno de las tantas limitaciones existentes en la legislación social nicaragüense.

El Banco de la Vivienda existente desde tiempos del dictador Somoza, al igual que el resto de bancos estatales, fue declarado en quiebra y liquidado en un turbio proceso que concluyó con la desaparición de muchos de sus activos y la asunción de otra parte de los mismos, por parte del sistema bancario privado. Las regulaciones en materia de Vivienda corresponden actualmente al INVUR, en los términos antes señalados.

Eliminación de la discriminación contra la mujer

El mecanismo de adelanto de la mujer en Nicaragua no es un ente que tenga el nivel más adecuado en la estructura del estado y su presupuesto no llega al 0.3%. Los programas que dirige históricamente han dependido de la cooperación internacional.

La lucha contra la discriminación racial

Aunque existe formalmente un reconocimiento de la calidad multiétnica y multicultural en la sociedad nicaragüense esto no se ve reflejado en los comportamiento y la aplicación de políticas.

Protección a la población con discapacidad

La exigibilidad y eficacia sistémica está condicionada al igual que para la mayoría de la población nicaragüense, por las condiciones estructurales de pobreza y las características del sistema político. Debe considerarse que como producto de la conflagración armada de finales de los años 70 y la década de los 80, la población discapacitada aumentó sensiblemente. Sin embargo, actualmente muchas de las acciones en pro de discapacitados se realizan a través de la Oficina de la Primera Dama, con carácter asistencial, o bien Organizaciones propias de los discapacitados que desarrollan proyectos para resolver sus necesidades. Estas organizaciones además, mantienen una posición beligerante de reclamo al cumplimiento de las disposiciones legales existentes que tutelan sus derechos, especialmente las contenidas en la Ley de Prevención, Rehabilitación y Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (Ley 202), que ha redundado en un aumento de la sensibilización y algunas acciones de política, entre ellas las de obligatoriedad de incluir medidas arquitectónicas en los edificios públicos y privados, pero que resultan aún insuficientes para la magnitud del problema.

Aunque la Asamblea Nacional ha aprobado textos normativos especiales de facilidades de exoneración y compra de instrumentos para la población con discapacidad, la aplicación de la ley beneficia realmente a empresas que comercian dichos productos, por lo cual, la exigibilidad y eficacia sistémica se vuelve bastante relativa, a pesar de la intencionalidad de las normas existentes.

Inversión pública para garantizar derechos civiles

El Poder Judicial define el uso y destino de sus asignaciones presupuestarias, conforme los criterios de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, como órgano superior del Poder Judicial. La distribución en su mayor parte, cubre gastos corrientes y salariales.

Existe además un problema recurrente entre el Ejecutivo y los organismos y/o entes con porcentaje del PGR asignado constitucionalmente (Universidades y Gobiernos Locales) y es que la norma constitucional, no hace diferencia entre presupuesto ordinario y extraordinario, de modo que los organismos privilegiados con la asignación, interpretan que siendo el Presupuesto único, la norma cubre tanto los recursos ordinarios como los extraordinarios. El Ejecutivo por su parte, interpreta que la norma solo se refiere a ingresos ordinarios, puesto que la mayoría de ingresos extraordinarios se derivan de programas o proyectos financiados por la Cooperación internacional o IFI,s cuyos fondos tienen destino específico y por tanto, la interpretación extensiva, afectaría los compromisos asumidos por los mismos. Por otra parte, generalmente cuando se trata de proyectos específicos destinados al Poder Judicial, los convenios de préstamo o donaciones, incluyen la obligatoriedad de asignar fondos de contrapartida por parte del Estado, lo que la asunción de éstos incluye fondos extraordinarios, diferentes a los fondos presupuestarios ordinarios asignados para el funcionamiento normal de los mismos. El resultado final, es las asignaciones son el resultado final de negociaciones entre los órganos presupuestados, el Ejecutivo y el Legislativo, siendo la elevación o disminución de montos, producto de las correlaciones de fuerzas que en el momento existan.

No existe Tribunal Constitucional como tal. La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, conformada por los mismos magistrados de ésta, es quien asume dichas funciones, como parte de su actividad jurisdiccional. Los ingresos asignados al Poder Judicial cubren por tanto éstas y las demás las actividades jurisdiccionales así como las relacionadas con el funcionamiento de órganos auxiliares: Defensoría Pública, Instituto de Medicina Forense y Escuela Judicial. No existen en el país policías judiciales propiamente dichos; por mandato constitucional la policía nacional dependiente del Ministerio de Gobernación, es quien tiene funciones de órgano auxiliar del Poder Judicial, pero los gastos de funcionamiento están cubiertos por el presupuesto del Ministerio del cual depende. De igual forma, el Ministerio Público cuenta con presupuesto independiente.

Las restricciones económicas y financieras de la realidad nicaragüense, unidas a otras de carácter sociopolítico, hacen difícil prever que en un período cercano nos acerquemos al porcentaje de 0.30% existente en algunos de los países latinoamericanos.

No fue posible acceder a información detallada, sobre las asignaciones específicas. Sin embargo, el funcionamiento de la Escuela Judicial, es parte de las

responsabilidades del Poder Judicial y en ella se implementan planes de actualización y formación permanentes y eventuales, dirigida a funcionarios judiciales, principalmente jueces. Generalmente el Poder Judicial asume gastos de administración y mantenimiento de la Escuela; el desarrollo de los contenidos curriculares, en su mayoría son cubiertos mediante gestiones de apoyo con la cooperación internacional. De igual forma, desde hace más de cinco años, se está ejecutando el "Proyecto de Modernización del Sistema de Administración de Justicia", apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Lo lamentable es que sus resultados no se corresponden con una mejor atención a los ciudadanos que llegan a las mismas en busca de justicia y que no pertenecen a sectores económicos pudientes. Especialmente en el campo de la justicia penal, hay aún un rezago considerable de casos no resueltos, puesto que la mayor parte de los esfuerzos, al menos en los últimos dos años han estado dirigidos a la actualización de jueces y funcionarios, respecto a la implementación de un nuevo Código Procesal Penal (CPP)³⁰. Ello ha incidido en el insuficiente cumplimiento del plan de actualización de juicios pendientes, conforme las normas procesales anteriormente vigentes.

Las acciones de defensoría pública si bien se han visto incrementadas en los últimos años, aún no logran cubrir el total del territorio nacional, por lo que puede señalarse una baja exigibilidad y eficacia sistémica, que deja en indefensión a grandes sectores poblacionales.

El cumplimiento formal no se corresponde con los niveles de una inspectoría judicial eficiente. El Poder Judicial aduce, al igual que en los casos anteriores, que el presupuesto asignado es insuficiente para cubrir todos los requerimientos. Sin embargo, lo anterior contrasta con los aumentos de salarios que periódicamente se asignan a los funcionarios superiores de mayor rango; lo anterior se ve agudizado por los incrementos en los últimos 10 años de 9 magistrados iniciales en la Corte Suprema de Justicia, a 12 y posteriormente a 16, que con la finalidad de garantizar un reparto de poder entre las dos principales fuerzas partidarias que la conforman fue realizado por la Asamblea Nacional en las constantes reformas a la Constitución Política derivadas del pacto libero-sandinista.

Aunque se han efectuado asignaciones presupuestarias dirigidas al mejoramiento de la infraestructura de juzgados y otras instancias judiciales, las de carácter ordinario han sido históricamente exiguas. Desde hace más de diez años ha habido un esfuerzo en mejorar la infraestructura física de los tribunales locales en los diferentes municipios del país, a través del Proyecto denominado "Casas de la Justicia", con apoyo de la cooperación internacional, aunque las instalaciones judiciales en el caso de la capital, son todavía bastante precarias, no así los edificios de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal de Apelaciones de Managua. Aunque lo anterior ha contribuido a la mejorar la "cara física" del

³⁰ Aprobado antes del nuevo Código Penal, cuyo anteproyecto se encuentra en discusión desde 1996. Sin embargo, la propuesta de reformas al CPP, introducida en febrero del 2001, logró ser aprobada en noviembre del mismo año, entrando en plena vigencia en diciembre de 2004. Sustituyó al denominado Código de Instrucción Criminal de 1897 vigente por más de 120 años, basado al igual que el sustantivo vigente, en la filosofía inquisitiva, radicando su mayor fuerza en la fase instructiva o de investigación, a cargo de quienes también tenían la responsabilidad de juzgamiento: los jueces.

Poder Judicial, no puede decirse lo mismo en cuanto a la confiabilidad, eficacia y eficiencia sistémica del mismo.

El Ministerio Público, si bien ha experimentado una ampliación de sus recursos, debido a las responsabilidades que la promulgación del nuevo Código Procesal Penal le establece, alega que por insuficiencia en la asignación de recursos, no logra cubrir suficientemente el requerimiento de Fiscales en todo el país, lo que se traduce en indefensión de las personas de menores ingresos que se acercan al mismo, solicitando la tutela de sus derechos. Ello es de mucha relevancia, puesto que en el nuevo Código le asigna la titularidad de la acción penal en la casi totalidad de los delitos, lo que permite afirmar que el problema de la retardación de justicia que ha caracterizado al Poder Judicial, logrará ser reducida en éste, pero se ampliará el problema del acceso.

Las actuaciones de la Procuraduría General de la República como representante de los intereses del Estado, se ven limitadas por factores políticos e igualmente justifican sus pocos resultados, sobre la base de insuficiencia de recursos. Existen continuos roces con el Ministerio Público, quien actualmente tenía las funciones de la actual Procuraduría, por los ya reiteradamente señalados conflictos de intereses existentes entre los grupos político - partidarios.

No existe el Tribunal Constitucional como institución autónoma. La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, integrada por los mismos magistrados que encabezan el Poder Judicial, es la responsable de fungir como Tribunal Constitucional y por tanto funciona como los recursos asignados al Poder Judicial. La conformación de un Tribunal autónomo, sería deseable en términos organizativos, pero las actuales condiciones del sistema político, no garantiza su imparcialidad ni autonomía de los grupos de poder que los nombran. Más bien, sería una fuente de gastos innecesarios para las escuálidas finanzas del país y aumento de los focos de tráfico de influencias y corrupción ya existentes.

El estado de hacinamiento y las precarias condiciones existentes en las cárceles de Nicaragua, evidencian que los recursos asignados no son suficientes para el mejoramiento y modernización del Sistema Carcelario y/o que éste grupo poblacional no constituye parte de las prioridades del gobierno en particular ni del estado en general.

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos fue realmente el producto de demandas de la sociedad nicaragüense y presiones de la cooperación internacional. Por ello, no existe un real interés de parte de los poderes públicos de proporcionar recursos suficientes para su funcionamiento eficiente, los que desde su fundación no cubren más allá de los gastos generales de funcionamiento y salarios básicos. Aparte de Managua, en el que buena parte de sus recursos se destinan al pago del canon de arrendamiento del local en que opera, la PDDH, únicamente en las cabeceras departamentales de las Regiones Autónomas Sur y Norte y en un municipio de ésta última, tienen oficinas, igualmente arrendadas y con personal muy reducido: el representante del Procurador y una Secretaria. Las actividades de promoción son generalmente

financiadas con recursos externos. Los nombramientos del Procurador y Sub Procurador, obedecen a la misma lógica de repartición ente los jefes de los dos partidos que controlan el Legislativo, que es quien realiza los mismos, a pesar que la Ley establece que tales nombramientos deben hacerse con participación ciudadana. Por tal razón, el perfil de estas figuras, está muy menguada. Las expectativas con que la ciudadanía acompañó el nacimiento de esta institución, se han reducido considerablemente, puesto que además de la ilegitimidad de los nombramientos, de manera similar a la Contraloría, y con muy pocas excepciones, se da seguimiento y/o las instituciones públicas acatan sus resoluciones.

Inversión pública para garantizar derechos políticos

Se hace necesario dar mayor seguimiento a los recursos asignados al Consejo Supremo Electoral, puesto que no existe información disponible sobre rendiciones de cuentas por parte del mismo.

El control del registro civil por parte del Poder Electoral tiene como objetivo principal, garantizar la emisión de cédulas y actualización del padrón electoral, responsabilidad que no cumple, de conformidad a las constantes denuncias y reclamos por parte de la ciudadanía y organismos vinculados con la observación electoral. Al igual que la Corte Suprema de Justicia y la Contraloría General de la República, la composición del Consejo Supremo Electoral, es producto de la repartición proporcional entre los dos partidos mayoritarios que controlan el Legislativo.

Las acciones de comunicación a la ciudadanía durante los procesos electorales, están básicamente dirigidas a la promoción del voto y son prácticamente insignificantes.

El tema del voto femenino no ha sido ni es una preocupación particular del Consejo Supremo Electoral o cualquier otro Poder de Estado. Hasta ahora, han sido las organizaciones y Movimiento Autónomo de Mujeres quienes se han ocupado de hacer acciones de promoción de ciudadanía y ejercicio del derecho de las mujeres a elegir y ser electas.

Los grupos étnicos y comunidades indígenas sólo son atendidos durante los periodos electorales de autoridades de los Gobiernos y Consejos Regionales Autónomos de la Costa Caribe de Nicaragua, las que se realizan cada cuatro años. La tendencia general es de promoción del voto, sin atender otros aspectos de defensa de sus derechos políticos.

Según datos proporcionados por el Doctor Adolfo Acevedo Vogl, en el año 2005, la ejecución del Consejo Supremo Electoral, alcanzó la suma de 197.7 millones de córdobas, equivalentes al 1.04 por ciento del total del PGR, equivalente al 0.2 por ciento del PIB correspondiente a dicho año. En contraste con la proyección para 2006 (que es un año electoral), se contempla una proyección presupuestaria de 889.1 millones, equivalentes al 4.24 por ciento del PGR y de 0.9 por ciento del PIB,

respectivamente. Tales montos son dirigidos fundamentalmente al financiamiento de partidos políticos. Las denuncias de falta de transparencia alrededor de las asignaciones a los partidos o alianzas, son constantes posterior a cada elección, especialmente por parte de los partidos políticos minoritarios. Las instancias ciudadana de participación electoral, dirigidas mayoritariamente a la observación sobre la transparencia del proceso, generalmente son financiadas con fondos de cooperación externos.

Inversión pública dirigida a estimular y promover una ciudadanía activa

La Constitución política establece el derecho de referendos y plebiscitos, condicionados a la promulgación de una ley que no ha sido dictada a pesar de que ciudadanos en número mayor al mínimo establecido por la Constitución para someter una iniciativa de ley, lo ha solicitado para efectos de someter al escrutinio público, las reformas constitucionales derivadas del pacto Alemán-Ortega. Considerando tal situación, difícilmente tendremos en Nicaragua recursos para la promoción de una ciudadanía activa, a menos que se de un cambio radical a la composición de la Asamblea Nacional.

Conforme la norma constitucional, la Contraloría General de la República es el Organismo Rector del Sistema de Control de la Administración Pública y fiscalización de los bienes y recursos del Estado; organismo de carácter independiente, sometido solamente al cumplimiento de la Constitución y las Leyes, con autonomía funcional y administrativa y con facultades para establecer el sistema de control preventivo sobre el uso de los fondos gubernamentales, el control sucesivo sobre la gestión del PGR y el control, examen y evaluación de la gestión administrativa y financiera de los entes públicos, los subvencionados por el Estado y las Empresas Públicas o privada con participación de capital público. Tales atribuciones están a su vez ampliadas y reglamentadas en su Ley Orgánica, Reglamento y Disposiciones administrativas pertinentes y reconocida su competencia en los distintos cuerpos normativos pertinentes, entre ello, la Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario. Puede afirmarse por tanto, que a nivel normativo cumple con los enunciados de la tipicidad estándar.

Sin embargo, la Contraloría General de la República de Nicaragua, estructurada como órgano colegiado, es prácticamente un ente infuncional y sin reconocimiento de autoridad ni por los órganos del estado ni la sociedad. Las razones de tal situación se reflejan entre otros, por la extemporaneidad de sus resoluciones en los pocos casos en que se involucra, en tanto la mayoría de glosas que realiza, duermen el sueño de los justos en las gavetas de las instituciones objeto de las mismas, sin que haya de parte del órgano contralor, acciones para hacerlas efectivas. Pero principalmente, porque en el caso de situaciones relevantes, sus actuaciones carecen de autonomía e independencia de los poderes públicos, fundamentalmente, porque los nombramientos de las personas que conforman el Consejo Superior de la misma, obedecen no a razones de mérito, sino a selección partidaria de los dos partidos políticos mayoritarios que controla la Asamblea Nacional, que es quien los nombra.

Un ejemplo más que significativo: Entre los años 2001 y 2002, diversas instituciones financieras privadas y estatales, cometieron una serie de irregularidades que condujeron a procesos de quiebra y liquidación forzosa o voluntaria de más de 9 instituciones bancarias y financieras. NUNCA, durante ese largo período, que provocó una crisis nacional, la Contraloría hizo uso de sus atribuciones y competencias para prever los severos daños sustantivos posteriores.

Fue hasta agosto del año 2005, cuando ya se habían realizado transacciones millonarias, que beneficiaron al capital financiero del país, que la Contraloría emitió resolución, denunciando de nulidad los mecanismos e instrumentos financieros utilizados para tales transacciones. Su resolución, también duerme el sueño de los justos en la Procuraduría General y tampoco la Contraloría ha cumplido con el precepto constitucional que le ordena enviar sus resoluciones a los Tribunales de Justicia, cuando se presumieran responsabilidades penales, bajo el apercibimiento de encubridor si no hiciera. El resultado de esas acciones, significan que además de los desembolsos ya efectuados para amortización de intereses, la deuda interna del país es de grandes proporciones. Muchos de los actuales diputados de la Asamblea Nacional, eran accionistas de los bancos quebrados. Y lamentablemente, situaciones similares se conocen diariamente en las actuaciones del Poder Judicial y otros entes públicos. La población se ha movilizado, ha realizado plantones, demandas exigiendo justicia y nada pasa. Por consiguiente, no puede haber inversión para la democracia en un estado dictatorial y antidemocrático real, aunque formalmente democrático en sus expresiones normativas.

Los entes reguladores existentes en Nicaragua de dos de los principales servicios públicos, como son el Instituto Nicaragüense de Energía (INE), y Telecomunicaciones y Correos (TELCOR), se financian fundamentalmente con recursos provenientes de las propias empresas reguladas. Especialmente en el caso de INE, no solo no cumple con el objetivo de protección a usuarios/consumidores, sino que más bien, actúa como agente oficioso de la empresa que prácticamente monopoliza el servicio de energía eléctrica en el país.

En el caso de TELCOR, la situación cambia un poco en relación a las empresas reguladas, debido a la complejidad técnica del servicio, que implica la necesidad de que el estado garantice la administración del espectro de telecomunicaciones. La situación en cuanto a servicios de comunicación pública, al nivel nacional sin embargo, adolece de fallas similares a las de empresas reguladas, puesto que las empresas que suministran servicios han aumentado significativamente la cantidad de la oferta de telefonía celular, mientras el estado no ha invertido en la ampliación de los circuitos de transmisión y la red de telefonía. No en balde Nicaragua ocupa la posición 112 de 115 países, en cuanto a Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC).

La regulación del servicio de transporte privado, está a cargo del Ministerio de Transporte en lo relacionado con el transporte inter-local y de las alcaldías, en el caso del transporte interurbano. El servicio de transporte, especialmente en el

caso de la capital, Managua, es altamente deficitario, tanto por el estado de las unidades como del trato a los usuarios. Sin embargo, los empresarios periódicamente y basados en los efectos del alza del combustible, efectúan paros locales o de alcance nacional, en demanda de autorización para aumentar el costo de los pasajes. La incidencia que tiene para la población el alza en los precios del transporte, conlleva que la situación termine resolviéndose por la vía del subsidio a los transportistas, con fondos extrapresupuestarios.

Según datos de A. Acevedo V., el aporte presupuestario a Entes Descentralizados y otras Instituciones, fue de 5,817.7 millones de córdobas en 2005, equivalentes al 30.63 por ciento del Presupuesto General de la República. Este monto incluye transferencias a entes territoriales descentralizados (alcaldías, gobiernos regionales) y entes reguladores de servicio, además de incluir los recursos destinados al subsidio del transporte, que son altamente significativos por su relación con los precios del petróleo. Sin embargo, la información disponible no se encuentra desagregada en las partidas correspondientes a cada uno.

Inversión pública para garantizar derechos económicos

Los diferentes informes del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio evidencian un significativo avance en cuanto a programas, proyectos y actividades dirigidos a la inserción de la economía nicaragüense en la economía global, impulsadas por sus distintas dependencias, especialmente las Direcciones de Competencia y Desregulación; Tecnología, Normalización y Metrología y Dirección de Propiedad Intelectual. En los últimos dos años, existe información amplia sobre distintos aspectos relacionados con el desarrollo de condiciones para la aprobación de Tratados de Libre Comercio y el incremento de exportaciones.

En la práctica, la Dirección de Defensa al Consumidor del MIFIC y los entes reguladores de los servicios básicos tienen un rol muy limitado en cuanto a la defensa de los consumidores, razón por la que se encuentran altamente cuestionados por la ciudadanía. Así, no fue posible acceder a información que hiciera referencia a acciones específicas relacionadas con el fortalecimiento de la Dirección de Defensa del Consumidor y tampoco a nivel público se identifican actividades relevantes en esta área.

El déficit de funcionamiento de estructuras de esta naturaleza está relacionado no sólo con su existencia, sino también con la demanda ciudadana. En este sentido, el poco ejercicio para defender derechos por parte de los ciudadanos, es una realidad de la sociedad nicaragüense. Ello está relacionado con varios factores, entre los que destacan: el desconocimiento y/o insuficiente información de la población sobre la existencia de espacios para ejercer tales derechos y la laxitud de las estructuras formales creadas para ello.

Además, los pocos resultados alcanzados en relación al uso del tiempo que demanda invertir, para acceder a la organización estatal referida, desalienta el uso de los mecanismos existentes por parte de quienes desean hacerlo y porque las organizaciones civiles de defensa de derechos de los consumidores existentes,

privilegian determinados aspectos, específicamente, los relacionados con los servicios públicos, en los que sus estrategias para encararlos, no pasan generalmente por hacer uso de este tipo de instancias, sino que se enfilan a las estructuras políticas. La complejidad de resolución de estos problemas requiere algo más que regulaciones normativas.

De otra parte, en el caso de la Superintendencia de Servicios Públicos (SISEP), la suspensión de la aplicación de las reformas constitucionales de febrero 2005 y los actos legislativos de ella derivados, hasta el 20 de febrero de 2007, por efectos de la Ley Marco que fue declarada parcialmente inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia, al igual que las mencionadas reformas a la Constitución Política, es un buen ejemplo para mostrar como funcionan las reglas del “juego democrático” en el país.

Los recursos asignados a las instancias responsables de garantizar el derecho de los trabajadores, son bastante reducidos. En el año 85, el porcentaje destinado al Ministerio del Trabajo fue de únicamente el 0.45 por ciento del total del PGR, equivalente al 0.1 del PIB, lo que coadyuva a la poca eficiencia de las instancias responsables de garantizar los derechos de los trabajadores. A ello se suma el estado de la economía y los empleos, que se expresa en un crecimiento acelerado del sector informal y alto porcentaje de desempleo y la tendencia de protección a fuentes de empleo masivas, que como las zonas francas gozan de regímenes especiales, que les facilita el incumplimiento de normas laborales básicas sin mayores consecuencias.

A nivel formal, existe libertad de asociación sindical y los derechos de los representantes sindicales, son relativamente cumplidos por las empresas privadas. Las organizaciones sindicales nicaragüenses, insertas en su mayoría en las instituciones públicas, están integradas a la Central Sandinista de Trabajadores, existiendo una percepción generalizada, que las mismas, así como otras expresiones ideológicamente en oposición a las primeras, están cooptadas por intereses político – partidarios, quienes por tal razón no necesitan utilizar los canales institucionales para la resolución de conflictos relacionados. Recién están empezando a surgir especialmente en el gremio médico, otras expresiones que relevan su carácter de lucha por intereses estrictamente gremiales, como es el Movimiento de los médicos Pro salarios. Pero igualmente en este caso, por su envergadura, no han operado las estructuras formales, sino que las negociaciones han estado en manos directas de los jefes de las instituciones involucradas y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En el caso de las operarias de las zonas francas, está prohibida la sindicalización, sin que haya sido posible abrir espacios organizativos oficiales, ya que opera el temor del despido.

Inversión pública para garantizar derechos sociales

El aparentemente elevado monto de fondos a cuenta del presupuesto General de la República asignados al sector salud, son en su gran mayoría destinados al pago de sueldos, salarios y otras compensaciones que mayoritariamente corresponden al personal del ente central, creándose así disparidades salariales

significativas, que generan tensiones en la prestación de servicios a la ciudadanía, además de afectar el abastecimiento técnico material básico para la atención de servicios médicos.

En el Informe sobre la Política Social y Económica del Gobierno correspondiente al año 2004, se señala que *la política del sector salud pretende garantizar el derecho y el acceso universal a los servicios básicos para incrementar la esperanza y la calidad de vida de la población..., priorizando la prevención y promoción de la salud en el hogar y la comunidad. El mismo informe sin embargo señala que a pesar de los esfuerzos por aumentar el gasto social tanto corriente como de capital, aún se dista mucho de incidir significativamente en la disminución de la pobreza, particularmente en las zonas rurales que es donde se concentra la mayor población bajo la línea de pobreza.*

Por otra parte, en estudio relacionado con el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, al cual Nicaragua se ha comprometido, indica que *“el área cuyo desempeño es más preocupante, en términos financieros y de logro de las metas, con respecto a la viabilidad de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio es salud, donde aún existen grandes brechas en el volumen de gastos, estimadas en alrededor de 36 millones de dólares sólo para el año 2004. Los avances registrados son extremadamente modestos, de tal forma que el incremento de la cobertura en salud continúa siendo un reto difícil de alcanzar, en la medida que del lado de la oferta de servicios los recursos son insuficientes y, por el lado de la demanda, los servicios enfrentan serias limitaciones geográficas, económicas y culturales para que la población asista a las unidades de salud; lo que únicamente podrá ser superado con el diseño de una estrategia orientada a incrementar la promoción y prevención en salud desde el nivel comunitario”³¹*

Como se señaló anteriormente, el problema central en la asignación de fondos a cuenta del Presupuesto General de la República al sector salud es su utilización mayoritaria en gastos corrientes, incluyendo sueldos, salarios y otras compensaciones, que dejan muy pocos recursos para la prestación de servicios y atención a la salud, así como la casi total ausencia de acciones destinadas a promover un enfoque preventivo que reduzca los costos sociales de la alta incidencia de enfermedades de toda índole. Ello se refleja en el incremento del gasto privado en salud realizado por los hogares nicaragüenses durante la última década, en detrimento del destinado a la cobertura de canasta básica y compra de servicios.

En estudio efectuado por USAID³², con el propósito de analizar en profundidad el Módulo de Gasto en Salud incluido en la Encuesta Demográfica y de Salud (ENDESA), correspondiente al año 2001, se releva “la baja proporción de recursos que se asignan a la prevención de la salud”, señalando que “tal hecho llama la atención, porque se considera a esta última como una prioridad de la política sectorial...” Entre los indicadores de desigualdad en el uso de servicios

³¹ Informe de cumplimiento y avances sobre los Objetivos del Milenio al año 2005, Nicaragua. PNUD.

³² Rathe Magdalena y Lora Dayana, Fundación Plenitud. “Nicaragua: Salud y Equidad. Análisis de profundidad del gasto en salud. ENDESA 2001.” Borrador de informe final presentado a USAID, Febrero 2003

preventivos, se señalan específicamente, los que conciernen al parto institucional, el acceso a métodos anticonceptivos y el comportamiento de los distintos grupos sociales frente a la presencia de diarrea y enfermedades respiratorias. Señala igualmente que existe una fuerte correlación entre la atención prenatal que reciben las mujeres por parte de un profesional de la salud y el nivel de ingreso de la familia, lo que implica que la falta de cuidados prenatales en los estratos inferiores influye negativamente en los resultados posteriores al momento del parto, lo cual se agrava por la alta proporción de parto domiciliario de las mujeres pobres, sin asistencia de un profesional (73%).

Estos factores son esenciales en la explicación de las altas tasas de mortalidad materna que tiene Nicaragua. Aunque menos pronunciadas pero siempre más baja con relación a la región latinoamericana, también hay diferencias en la cobertura de vacunaciones, lo que posiblemente se explica por la implementación de programas a nivel nacional por parte del Ministerio de Salud. También señala los indicadores de desigualdad que se encontraron a nivel departamental, "observándose que los departamentos más ricos, como es el caso de Managua, se benefician más de los fondos públicos, cuando la racionalidad distributiva aconsejaría beneficiar en mayor proporción a los más pobres.

Las recomendaciones que ofrece el estudio se centran en tres áreas: la primera y fundamental para mejorar la equidad del sistema y contribuir a la reducción de la pobreza, está relacionada con la política de medicamentos; la segunda tiene que ver con la investigación de las cifras de gasto en promoción y prevención y, finalmente, otras áreas que requieren estudio adicional.

En 1995, el MINSA definió un nuevo Modelo de Atención Integral a la Mujer, Niñez y Adolescencia, con el propósito de dar prioridad a la atención a la mujer en su etapa de vida reproductiva, tratando de lograr la planificación de sus embarazos, la atención de calidad durante el mismo, el parto y el puerperio y la detección del cáncer de cerviz. En el Sistema Público de Salud ha existido una oferta de anticonceptivos modernos y seguros para ambos sexos, aunque con períodos prologados de desabastecimiento debido a problemas de almacenaje, distribución y falta de recursos. Aunque según datos de ENDESA³³ 2001, la tendencia en mujeres de 15 - 19 años, que ya son madres o están embarazadas tiende a disminuir, sigue siendo particularmente alta. Los embarazos en adolescentes con relación al conjunto de partos, representaron 29.44 por ciento en 1988 y 28.5 por ciento en 2002, según datos del Plan Nacional de Salud, en el diagnóstico de situación del Sector Salud realizado por el MINSA, correspondiente al año 2003.

Aunque existe gratuidad de la atención en salud, las embarazadas generalmente deben sufragar diferentes gastos y aportar insumos médicos. Las tasas de atención de partos en los hogares según el MINSA, alcanza al 70.4 por ciento de las mujeres más pobres y el 3.3 por ciento entre las de mayor nivel económico.

³³ Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud

Otros aspectos relacionados con embarazos no planificados, como confluencia de diversos factores, desde falta de acceso a métodos, la ignorancia que suele acompañar a la pobreza, las fallas mismas de los métodos y la coerción y la violencia sexual que tantas veces ocurre en el seno de las parejas, así como las prohibiciones de religiosas, dan como resultado un alto índice de embarazos no planificados que orillan a las mujeres a recurrir a aborto en condiciones inseguras, aumentando de esta manera el índice de muertes maternas.

El sistema de salud se ve obligado a dar atención post aborto, a pesar que Nicaragua está legalizado el aborto terapéutico desde 1871, pero condiciona su realización a la autorización de tres facultativos, en un país donde no existe en muchos centros de salud ningún médico disponible. Tampoco se contempla una política de protección especial, para casos de embarazos derivados de abuso sexual y de agresión. Existe un serio problema en todo lo relacionado a la prevención del cáncer genito mamario, en tanto el MINSA no tiene capacidad para lograr leer todos los Papanicolau del país, que se efectúan desde el nivel central, ya que las unidades de salud no están preparadas para realizar esta labor. Finalmente, en el Plan Nacional de Salud, 2004, no se hace referencia alguna sobre la participación masculina en la salud sexual y la salud reproductiva, lo que no abona a superar la irresponsabilidad masculina en éstos ámbitos.³⁴

No puede desconocerse el esfuerzo y apoyo sostenido que el Gobierno de Nicaragua ha dado al proyecto de Cuentas Nacionales de Salud (CNS), cumpliendo con la mayoría de las acciones recomendadas para garantizar la sostenibilidad del esfuerzo. Cada año, el MINSA produce un informe con las CNS correspondientes al mismo y revisa las cifras anteriores para mejorar las estimaciones. De tal esfuerzo, debe reconocerse que Nicaragua ha incrementado sus esfuerzos para colocar más recursos en el sector, dirigido al cumplimiento de las metas de salud que el gobierno se ha propuesto, pero los recursos asignados son aún insuficientes para la magnitud de los problemas a enfrentar y dentro de ellos, lo concerniente a mortalidad materna, íntimamente vinculados a la promoción de los derechos sexuales y de los derechos reproductivos. Se requiere en este sentido, que las CNS se especialicen más, mejoren sus estimaciones y se asocien las cifras de gasto con informaciones no financieras para poder dar seguimiento a la eficiencia y eficacia en la implementación de sus lineamientos de política.

En la Agenda de Salud de las Mujeres, una recomendación de importancia, es la creación y/o fortalecimiento de las redes intersectoriales de apoyo que fortalezcan el trabajo comunitario, de manera que se potencia la atención y respuesta a la población. Esta recomendación es de mucha importancia, puesto que la participación comunitaria en materia de salud, ha sido una práctica histórica de la sociedad nicaragüense.

Según registra el Informe 2004 sobre Política Económica y Social del Gobierno, el gasto en educación en términos del gasto total y gasto primario fue similar al

³⁴ Agenda de Salud Integral de las Mujeres, Movimiento Autónomo de Mujeres de Nicaragua-Sí Mujer, 2005

observado en 2003, aunque el gasto per cápita aumentó en relación al promedio anual del período 1998-2003, debido a que la ampliación de la matrícula estudiantil fue menor al incremento nominal del gasto en educación y a que la devaluación nominal del dólar respecto al córdoba fue inferior al crecimiento antes señalado y reconoce que pese haber Nicaragua ha aumentado el gasto per cápita en educación, sigue estando muy por debajo del resto de países centroamericanos, Panamá y Bolivia.

El mismo Informe refleja que "El diagnóstico del estado actual del sector educación demuestra serias carencias y debilidades que se manifiestan en que solamente el 41 por ciento de los niños y niñas que ingresan al sistema escolar completan la primaria en seis años, de aquellos que llegan a sexto grado sólo el 30 por ciento demuestra haber obtenido competencias aceptables en Español y sólo un 12 por ciento en Matemáticas. Además, de los niños y niñas que ingresan a la secundaria, sólo un 45 por ciento se bachillera en cinco años. También, se han demostrado manifestaciones de inequidad afectando las carencias del sistema educativo actual a los segmentos más pobres de la sociedad y aquellos de áreas rurales remotas reproduciendo e incrementando la desigualdad social y económica. Asimismo, las deficiencias del sistema educativo resta oportunidades de desarrollo a los niños y niñas, en tanto que no responde a las demandas del mercado laboral.

Estas manifestaciones se deben a una incrementada, pero insuficiente, cobertura escolar que en la actualidad cubre el 30.7 por ciento de los niños en edad de pre-escolar, un 83.5 por ciento de primaria y un 40 por ciento de secundaria. En términos de eficiencia, el sistema educativo nicaragüense adolece de debilidades en la calidad de la educación que se demuestra en una tendencia creciente de las tasas de repetición de primaria y secundaria. Adicionalmente, aunque la tasa de deserción escolar en general ha experimentado una reducción importante, todavía persiste este fenómeno afectando con mayor intensidad a los niños y niñas de las áreas rurales. La inequidad también se manifiesta en el hecho que los niños y niñas más pobres al avanzar en el sistema educativo son paulatinamente excluidos llegando a tal punto que la probabilidad de terminar la secundaria para los más pobres es de un 24 por ciento contra un 85 por ciento de los más ricos.

La falta de calidad de la educación básica y secundaria afecta de forma diferenciada a los estudiantes que asisten a escuelas privadas y públicas favoreciendo al primer grupo y en este sentido profundizando la inequidad del sistema educativo. Entre las razones que explican la falta de calidad en la educación se destaca una insuficiente preparación académica y actualización profesional del cuerpo docente".

En el mismo documento, se encuentran las propuestas de resolución a los problemas identificados en el diagnóstico, en tanto tienden a la transformación estructural del sistema educativo con calidad; la ampliación y diversificación de la oferta estimulando a la demanda con énfasis en calidad y equidad, además la democratización y eficiencia de la educación. Lo anterior demanda el

incremento sostenido para superar la brecha presupuestaria que se calcula sobrepasa los 350 millones de dólares para los primeros 4 años de vigencia del Programa, contando con el compromiso del Gobierno de Nicaragua con el sector educativo, el cual se ha demostrado en un aumento de recursos para el MECD y que se estima continuará con un incremento sostenido para los próximos años superiores al 5 por ciento. El informe citado también señala que el país debió asignar un presupuesto mínimo para gasto en educación Primaria de 132 millones de dólares en el año 2005, que al compararse con la asignación real, muestra una brecha de 2 millones de dólares en el aseguramiento de la cobertura, que aumenta a 41 millones de dólares si se incluyen las necesidades para aumentar la calidad educativa.

En términos financieros, sería posible cerrar la brecha existente si se cuenta con voluntad política para aumentar las asignaciones presupuestarias hacia el sector, en términos absolutos, mediante cambios en la composición del gasto público a favor de la educación Primaria, así como una mayor asignación de recursos externos al sector.

El Informe del Estado de Situación del Sector Educación, MECD 2004, señala que el gasto en educación primaria ha sido progresivo, aún cuando no se ha logrado incrementos significativos que permitan el cumplimiento de las metas intermedias fijadas a partir de la armonización y alineamiento de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) con las Metas del Milenio, éstas no incluyen datos relacionados con la educación secundaria.

El informe sobre Cumplimiento y Avances en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, PNUD 2005, señala que en el período 2001-2004 el crecimiento paulatino del gasto en educación permitió avanzar en las metas de escolarización preescolar, primaria y otros indicadores auxiliares, excepto en la ampliación de las escuelas rurales multigrado hasta sexto grado, indicando que el gasto por estudiante en primaria ha mejorado de 41 dólares en 1993 a 105 en 2001. Sin embargo, las cifras de matrícula y gasto en secundaria no están incluidas en la medida que este sub-sistema no está priorizado en dichas metas en atención a que se definió que lo urgente en el corto plazo es elevar el nivel medio de escolaridad general de cuarto a sexto grado, lo que hace suponer que su asignación de fondos es menor que los destinados a pre-escolar y primaria.

El seis por ciento es el porcentaje del Presupuesto General de la República destinado a la educación terciaria. Tal cifra incluye el gasto destinado a educación universitaria y técnica superior, lo que la vuelve limitada.

Si bien la violencia de género es reconocida en Nicaragua como un problema de Salud Pública, el funcionamiento de programas para enfrentarla, adolece de fondos suficientes para un funcionamiento efectivo; por ejemplo en el caso del Instituto Nicaragüense de la Mujer los fondos que le fueron asignados en el año 2004 representaron el 0.4 por ciento del Gasto Total en Pobreza, según datos oficiales de la Secretaría Técnica de la Presidencia (SETEC). En adición, todavía subsisten algunos sesgos de discriminación en sus modelos de atención, a pesar

de los sostenidos esfuerzos que tanto algunas instituciones del gobierno como las organizaciones de mujeres han venido realizando para mejorar a las entidades administradoras de dichos programas.

Inversión pública para garantizar derechos culturales

A nivel formal, la promoción de manifestaciones culturales propias de regiones, localidades y grupos humanos son parte de las responsabilidades del Instituto Nicaragüense de Cultura, adscrito al Ministerio de Educación, el que a su vez tiene como atribución la promoción y conservación de idiomas propios de grupos étnicos o regiones y localidades. Sin embargo, las asignaciones presupuestarias no están desagregadas en los datos del Ministerio de Educación, por lo que se vuelve prácticamente imposible conocer los montos respectivos asignados y valorar el cumplimiento de tales atribuciones.

Frente al secuestro de la institucionalidad democrática del país, la inversión pública necesaria para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de la población nicaragüense, únicamente podrá lograrse a través de la presión y control social, desde perspectivas diferentes a las esferas institucionales, por lo que la promoción de una ciudadanía activa, constituyen vía y mecanismo fundamentales.

V Descentralización administrativa y gobiernos locales

Esta matriz está compuesta por las siguientes variables 1) Reconocimiento constitucional y legal del marco de competencias, funciones, estructura y derechos de los gobiernos locales. 2) Características de la gestión municipal y prestación de servicios. 3) Naturaleza y elementos de la Hacienda Municipal y patrimonio. 4) Niveles de coordinación. 5) Existencia de mecanismos de rendición de cuentas, información municipal y quejas ciudadanas. 6) Existencia de mecanismos de rendición de cuentas, información municipal y quejas ciudadanas.

A.- El Gobierno Local y sus atributos

El régimen municipal se encuentra regulado en la Constitución Política³⁵, se define la división político-administrativa, la autonomía municipal, las normas relativas a su gobierno y la forma de elección de alcalde, vice alcalde y concejales.

En la normativa nicaragüense se establece la autonomía municipal en su triple vertiente: política, administrativa y financiera. Los aspectos fundamentales que se establecen son:

- La exigencia de una votación calificada para reformar la Ley de Municipios.
- Una reserva de competencia a favor de los municipios
- El reconocimiento del alcalde y del concejo como órganos de gobierno.

En un análisis sobre el régimen municipal se establece³⁶:

1. Consideración del municipio como la unidad base de la división política y administrativa del país (art. 176).
2. Reconocimiento constitucional de la autonomía municipal (art. 177.1).
3. Carácter tridimensional de la autonomía municipal: autonomía política, administrativa y financiera. (art. 177.1).
4. Obligación al Estado de destinar un porcentaje suficiente del Presupuesto general de la República, a los Municipios del país, priorizando a los que tengan menos capacidad de ingresos, y reservando en la ley su distribución y porcentaje. (art. 177.2).
5. Competencias municipales en todas aquellas materias que incidan en el desarrollo socio-económico de cada circunscripción territorial (art. 177.4).
6. Exigencia constitucional de una votación favorable de la mayoría absoluta de Diputados, tanto para la aprobación como para la reforma de la ley municipal (art. 177.3).
7. Órganos necesarios y obligatorios de gobierno municipal; Alcaldes, Vice-Alcaldes y Concejos Municipales (art. 178.1).

³⁵ Título IX División Político Administrativa

³⁶ Escorcia, Flavio. *Municipalidad y Autonomía en Nicaragua, 1999*. Citado por el Primer Informe de Gobernabilidad de Centroamérica.

8. Legitimación democrática de las autoridades municipales a través del sufragio universal , igual, directo, libre y secreto de los ciudadanos (art. 178.1).
9. Designación constitucional del período de las autoridades municipales; cuatro años (art. 178.1).
10. Iniciativa legislativa a favor de los Concejos Municipales en materia de su competencia (art. 140.3).
11. Las causales por las que se pierde la condición de Alcalde, Vice-Alcalde y Concejal, se encuentran tasadas expresamente por la misma Constitución (art. 178.5). (1999: 97)

1. Marco Jurídico

El marco jurídico municipal está contenido en la 1) Constitución Política; 2) Leyes constitucionales: Amparo y Electoral; 3) Ley de Municipios y su Reglamento; Ley de Régimen Presupuestario Municipal, que se deriva de la Ley de Municipios; 4) Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios; 5) Ley de Solvencia Municipal; 6) Catastro; 7) Participación Ciudadana; 8) Normas que regulan la tributación local; 9) Leyes de organización del Estado que se relacionan con el régimen local; 10) Normas que regulan el medio ambiente y 11) Normas de carácter urbanístico.

Están pendientes de discusión y aprobación las de Urbanismo, Contrataciones Municipales y General Tributaria Municipal. En el proceso legislativo nicaragüense no deja de sentirse en otras leyes la tentación de menoscabar la autonomía de los entes locales por parte del poder central, como la Ley de Industria Eléctrica y la de Delitos Ambientales y no ha habido una clara jurisprudencia sobre el tema.

El régimen municipal al que se aspira, es un municipio fuerte desde el punto de vista administrativo y autosostenido desde el punto de vista financiero. Esas dos vertientes de la autonomía municipal (la administrativa y la financiera) sostienen decisivamente a la tercera vertiente, la política. Las dos primeras le permitirán al régimen municipal dialogar con los Poderes del Estado para diseñar conjuntamente con estos y la sociedad civil una Política de Desarrollo Local, que abone decididamente a la descentralización administrativa del estado mismo.

Con la Ley de Catastro se contribuye a la implementación y constante modernización del mismo, poniendo en manos de las alcaldías una herramienta que les permitirá al cálculo y cobro del IBI, que está previsto que sea, como en todo el mundo la columna vertebral de los ingresos locales en un futuro.

La Ley de Régimen Presupuestario Municipal, brinda los municipios la posibilidad de hacer de la elaboración del Presupuesto un proceso de amplia participación ciudadana y del Presupuesto mismo, al adoptar el sistema de Presupuesto por Programas, les permitirá racionalizar el gasto, conocer realmente cuales son sus egresos al detalle y al llevar una contabilidad patrimonial saber cual es realmente el patrimonio con el que cuentan.

La Ley de Participación Ciudadana llena los vacíos dejados por la Ley de Municipios y desarrolla un sistema democrático en el nivel local donde se conjugan armónicamente la democracia representativa con la participativa.

Así Ley General Tributaria Municipal, todavía en fase de dictamen por la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Nacional, una vez aprobada significa la modernización de las finanzas locales en pos de su autosostenibilidad. No añade nuevos impuestos, busca la racionalización y mejora de los existentes. Mientras que la de Transferencias Presupuestarias es, de conformidad con los postulados de la Constitución, la que establece la equidad fiscal entre la Administración Central y las administraciones locales al redistribuir entre éstas un porcentaje del Presupuesto de la República, libre de presiones políticas y halagos partidarios si se sigue el sistema propuesto.

La Ley de Urbanismo, también en fase de dictamen, les permitirá a los gobiernos locales controlar el crecimiento urbano y ordenar lo existente y la de terrenos ejidales, ordenar el inventario de bienes inmuebles de los municipios según lo dispone la Ley de Municipios.

Finalmente la de Contrataciones Municipales, una vez aprobada, brindará el marco necesario para que las contrataciones administrativas se efectúen con la necesaria transparencia y control.

2. Estructura orgánica y Competencias Municipales

El municipio es la unidad base de la organización del estado. El concejo tiene la capacidad de dictar ordenanzas y resoluciones (potestad reglamentaria). Tiene también la potestad de autoorganización, igualmente tiene potestad expropiatoria y potestad tributaria derivada de normas aprobadas por la Asamblea nacional.

Borrel. Op.cit:351)

Los gobiernos locales tienen competencia en materia que incida en el desarrollo económico de su circunscripción, una función básica del municipio nicaragüense, ha sido la de prestador de ciertos servicios básicos: Administrador de mercados públicos, rastros, basura domiciliar y desde la revolución liberal, el sepulturero local.

3. Gobierno Municipal

El gobierno del municipio corresponde a un Concejo, que tiene carácter deliberante, normativo y administrativo, presidido por el Alcalde.:

El municipio se rige por un Manual de Organización y Funciones del Municipio, contiene aspectos relativos a la organización interna y procedimentales. Sin

embargo no tiene una estructura normativa, por lo que carece de validez formal. Es deseable una Ley de Procedimiento Administrativo Común.

En la zona rural se puede crear la figura del delegado del Alcalde o "alcaldito", que vincula a los pobladores de la zona rural con la administración municipal. de igual forma puede dividir el casco urbano de la cabecera municipal en Delegaciones Territoriales con el fin de acercar la administración municipal a los pobladores.

4. Administración Municipal

Todos los municipios de Nicaragua expiden facturas, recibos de caja, éstos deben de llevar el sello del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, impreso por determinadas imprentas autorizadas para ello con lo que se controlan las especies fiscales de todo tipo en Nicaragua.

En cuanto a simplificación de trámites, un proyecto piloto del Banco Mundial está haciéndolo en 4 municipios de Nicaragua y está previsto que en este año el número se aumente a 14. Es deseable que estas buenas prácticas alcancen a todos los municipios del país.

5. Capacitación del personal

La elevada rotación del personal al momento del cambio de administración cada 4 años es una seria limitante para la eficiencia administrativa. Aunque recientemente se aprobaron la Ley de carrera administrativa municipal y su reglamento, la falta de presupuesto para que inicie el sistema de carrera, que además suministrará la capacitación al funcionariado, es una limitante para la modernización del régimen municipal nicaragüense.

6.- Sistema de Planificación Municipal

La Ley de Municipios es altamente participativa establece que "El Municipio es la base de la división política administrativa del país. **Se organiza y funciona con la participación ciudadana.** Son elementos esenciales del Municipio; el territorio, la población y su gobierno". La autonomía es el derecho y la capacidad de las Municipalidades para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad **y en provecho de sus pobladores** los asuntos públicos que la Constitución y las leyes le señalen".

De allí que el tema de la Planificación Integral del territorio no es dejado por la Ley solamente a los funcionarios de elección popular sino que la participación ciudadana interviene de manera decisiva en ello. El mismo artículo 28 que establece la atribución planificadora del Concejo señala en su inciso 7º otra que está íntimamente relacionada tanto con la primera de ese artículo como con los artículo 1 y 2 ya señalados. Dice a la Letra: "*Aprobar la composición e integración de los Comités de Desarrollo para planificación y ejecución de proyectos y obras*

municipales, tanto comunales como aquellos que incidan en el desarrollo económico social del municipio y recibir avances periódicos de los mismos”.

Se ha desarrollado todo un sistema, cuyo producto más importante en el Plan de Desarrollo Municipal, instrumento de largo plazo. Luego está el Plan de Inversión Multianual Municipal, instrumento de mediano plazo y el Plan Operativo anual y Presupuesto Municipal, expresión anual de los instrumentos anteriores.

El sistema no tiene respaldo normativo y éste se encuentra en el proyecto de reglamento actualmente en manos del Poder Ejecutivo, esperando su sanción y promulgación.

7.- Servicios Municipales

La ley le da al municipio nicaragüense una gama muy flexible de opciones para cumplir con los servicios públicos que se derivan de sus competencias:

- a) Puede hacerlo por sí mismo;
- b) Puede crear empresas municipales para la prestación de servicios públicos locales, la titularidad de éstas puede ser 100% municipal o pueden ser mixtas. Las Empresas Municipales tienen su base legal en los artículos 58 a 61 de la Ley de Municipios y artículos 105 a 111 del reglamento de la Ley de Municipios).
- c) El gobierno municipal puede concesionar a privados la prestación de los servicios públicos municipales (arto. 9, inciso b LM) o contratar estos con El Estado (inciso a del arto 9 LM).
- d) Puede constituir Mancomunidades con otros municipios para la prestación de servicios, lo que aun no ha ocurrido (arto 12 LM) o crear Consorcios con participación del sector privado, siempre que estos persigan los mismos intereses de orden público que el municipio (artículos 14, 15 y 16 del Reglamento de la Ley de Municipios). Ejemplos de la concesión de servicios al sector privado son: Estelí, un mercado mayorista y dos terminales de buses inter-urbanos, Catarina, la recolección y tratamiento de desechos sólidos. San José de los Remates tiene una empresa municipal que maneja el sistema de agua potable con éxito. Y siete municipios del departamento de Rivas constituyeron un consorcio para el mantenimiento de calles y caminos rurales.

8. Descentralización Administrativa

Varios estudios como el de Sofía Montenegro han demostrado que la descentralización es solo discurso gubernamental en Nicaragua y que la actual administración ha demostrado una voluntad de recentralización. Por vía de reforma del reglamento de la Ley de Municipios la administración Bolaños trata de neutralizar fiscalmente las transferencias presupuestarias, único avance en la materia en Nicaragua. Se cerró la Comisión Nacional de Descentralización, se engavetó el documento de Política Nacional de Descentralización, que se había discutido ampliamente por Sociedad Civil, Gobiernos Locales y Gobierno Central.

Se recomienda el retorno a la discusión del documento, la aprobación de la Política y la creación de una instancia rectora del proceso de descentralización que esté al máximo nivel en el Poder Ejecutivo.

9. Modelo de financiación municipal

La Constitución Política establece la obligatoriedad del Estado de transferir un monto suficiente del Presupuesto General de la República a los municipios, priorizando a los de menos ingresos (artículo 177 Cn). La Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua (Ley 466) aprobada en el 2003 desarrolla el postulado constitucional, establece la gradualidad del crecimiento de las transferencias, que se iniciaron con un 4% de los ingresos corrientes del Estado, actualmente están en un 6% y deben de alcanzar el 10% en el año 2010. Los fondos a ser transferidos se distribuyen de la siguiente manera:

a) Porcentaje fijo para el municipio de Managua: Este criterio establece un porcentaje fijo del dos punto cinco porcentual (2.5%) de la partida presupuestaria.

b) Para los otros municipios del país se utilizará los criterios de Equidad Fiscal, Eficiencia en la recaudación del IBI, Población y Ejecución de transferencia, sobre la base, del noventa y siete punto cinco por ciento (97,5%) de la transferencia municipal. La Ley establece los porcentajes que los municipios pueden dedicar a gasto corriente y a gastos de inversión y enfatiza en el hecho que los proyectos a ser financiados con los gastos de inversión deben de estar incluidos en el Plan de Inversión Multianual Municipal y haber sido elaborados con participación ciudadana.

Con ello se cumple el Principio de Suficiencia Financiera de los entes locales que está íntimamente relacionado con el principio constitucional de la Autonomía Financiera de los municipios. El principio de Suficiencia Financiera establece que si el Estado da vida jurídica a los Municipios y le señala competencias propias que debe de cumplir en beneficio de sus pobladores, es responsabilidad del Estado mismo dotar al municipio de los ingresos necesarios para que pueda cumplir satisfactoriamente con tales competencias, ya sean estos ingresos provenientes de sus propios tributos, o de participación en los tributos nacionales o de transferencias del Presupuesto General de la República.

10.- Autonomía Presupuestaria

La legislación que regula lo relativo al Presupuesto Municipal con carácter Participativo es relativamente nueva en Nicaragua. La Ley de Régimen Presupuestario Municipal es de 2001 y surtió plenamente sus efectos para la elaboración del presupuesto 2002. Las Leyes de Participación Ciudadana y de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua, que complementan el asunto participación ciudadana en el presupuesto municipal son de 2004.

El Presupuesto Municipal en Nicaragua no es un documento rígido, sino un instrumento vivo de gestión en el que la participación ciudadana debería de tener un papel relevante. Más que la Ordenanza o documento jurídico en que se debe plasmar el presupuesto por el Concejo Municipal, debemos referirnos al presupuesto como un proceso que se inicia aproximadamente en agosto de cada año con el trabajo del equipo técnico municipal que recoge las demandas de los diferentes programas de la municipalidad y los plasma en un ante-proyecto que se presenta al Alcalde para su discusión y aprobación inicial y éste lo eleva al Concejo para la consulta con la población, con el Comité de Desarrollo y luego de las necesarias reformas, su discusión y aprobación final.

11. Inventarios de bienes

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República manda a los entes públicos a mantener actualizados sus inventarios. El Reglamento de la Ley de Municipios obliga a las autoridades salientes a entregar debidamente auditados tanto los bienes inmuebles, muebles y finanzas municipales.

11.- Inventarios

La Ley de Municipios establece que las autoridades locales no están facultadas para exonerar no rebajar impuestos. Es el decreto creador del Impuesto de Bienes Inmuebles el que autoriza a los Concejos Municipales a establecer exoneraciones de carácter general con fines turísticos, medioambientales y de carácter humanitario. Luego la Ley de Incentivos a la industria turística también establece exoneraciones del pago del IBI por diez años a inversiones turísticas. Igual cosa hace la Ley de Conservación Fomento y Desarrollo Sostenible del sector Forestal con aquellas áreas que se estén reforestando o donde se estén ejecutando Planes de Manejo.

B CERCANÍA DEL PODER AL CIUDADANO, SISTEMA DE ELECCIÓN, PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

El servicio de Registro Civil se presta en todos los municipios de Nicaragua, el que se ejecuta bajo la dirección metodológica y normativa del Consejo Supremo Electoral.

El calendario electoral establecido por la Ley Electoral establece elecciones locales separadas de las nacionales. Los gobiernos municipales se eligen cada 4 años mientras que las elecciones generales son cada 5 años.

En Nicaragua no está establecida la paridad de género. De más de 1500 concejales hay 159 concejales propietarias mujeres y de 153 alcaldes solamente 15 son mujeres.

El Alcalde y Vice-Alcalde son electos por mayoría simple del total de los votos

válidos de una circunscripción electoral. El Consejo Supremo Electoral mediante resolución proclamará a los electos y mandará a publicar la misma en La Gaceta, Diario Oficial y a los medios de comunicación para su divulgación. (Arto. 171 LE).

La Ley Electoral establece la representación proporcional para elegir 17 concejales para Managua, más el candidato para Alcalde que quedó en segundo lugar, ocho en los municipios con más de 30,000 hab. y cabeceras departamentales más el candidato a Alcalde que quedó en segundo lugar . Y cuatro en los de menos de 30,000 habitantes. Al concejo se integra el Alcalde.

La reforma de la Ley Electoral del año 2000 eliminó las Asociaciones de Suscripción Popular que permitía la presentación de candidaturas independientes.

1. Información Pública

Toda la documentación y actos municipales son públicos en especial los relativos a las finanzas. Uno de los principios del presupuesto local es la publicidad. Es de hacer notar que hay un celo en las autoridades y funcionarios con respecto a la publicidad de la información.

La Ley de Contrataciones del Estado obliga a los municipios a realizar licitación pública de sus adquisiciones cuando estas sobrepasan los dos millones y medio de córdobas.

Se está promoviendo desde la sociedad civil una Ley de acceso a la información. En Nicaragua se da un gran aporte de la ciudadanía en las obras municipales, sobre todo en aquellos de mayor pobreza.

2. Control interno y externo

La Ley de Municipios crea la figura del Auditor Interno para efectos de control interno. Debido a los requisitos exigidos por la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República solamente 9 municipios cuentan con esta figura tan importante.

La Constitución Política crea como órgano superior de control de la Administración Pública a la Contraloría General de la República, cuya Ley Orgánica señala la forma en que se realizará este control, que es a posteriori. La Ley de Municipios en su arto. 45 hace eco de la disposición constitucional.

La nueva ley de la Contraloría, presentada ante la Asamblea Nacional debería ser más flexible para permitir que desde las Asociaciones de Municipios se pudiese contratar 1 auditor para que trabaje en un grupo de pequeños municipios.

3. Naturaleza, Medio Ambiente y Municipio

Los gobiernos locales tienen mínimas potestades e injerencia en materia ambiental. El diseño y ejecución de las políticas ambientales corresponde al Ministerio de Recursos Naturales y del Ambiente, lo que ha erosionado la generación de iniciativas locales sobre el tema.

La ley no distribuye competencias. Como se señalaba todo queda en manos del Ministerio de Recursos Naturales y del Ambiente y desconcentra algunas de las mismas en las Municipalidades. Pero éstas actúan siempre en coordinación o por delegación del Ente Central. En los casos extremos de Declaración de Áreas Contaminadas y Emergencia Ambiental los municipios solamente pueden proponer estas declaraciones al Poder Ejecutivo.

Por otro lado, la misma Ley, en cuanto a distribución de competencias, la Ley, en su arto. 60 faculta a otro Ente Central, al Ministerio de Economía y Desarrollo (ahora Ministerio de Fomento, Industria y Comercio) para administrar el uso de los Recursos Naturales y por ningún lado se señala competencia para los municipios a este respecto.