

Diagnóstico y recomendaciones para la modernización de los consejos regionales autónomos

Simón Pachano

En 1987 se promulgó el Estatuto de Autonomía de las regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua (Ley 28), que se materializó en la elección de los primeros consejos regionales autónomos en 1990. Desde entonces se han sucedido cuatro elecciones para renovar estas entidades (1990, 1994, 1998 y 2002), de manera que existe ya una experiencia de más de una década y media en la cual se han puesto a prueba sus modalidades de organización y de funcionamiento.

La autonomía de la Costa Atlántica expresa tanto los aspectos históricos —especialmente en lo que hace relación a los pueblos indígenas y negros— como las condiciones concretas que rodearon al proceso de paz que puso fin a la guerra entre las comunidades costeñas y el gobierno. Es un régimen político y administrativo nuevo, ya que nunca antes se había establecido uno en el nivel departamental, mucho menos de carácter autónomo.

CARACTERÍSTICAS DEL RÉGIMEN AUTONÓMICO

La conjugación de todos los antecedentes históricos, pluriculturalismo, impacto de la guerra, definición del estatuto y la conformación de los consejos regionales, determinan que el proceso autonómico deba ser visto desde varios ángulos. Atendiendo a esta necesidad, en el presente informe se aborda el tema desde cuatro perspectivas: la constitucional o normativa, la del tipo de régimen político, la del multiculturalismo y la institucional-administrativa.

La autonomía en el marco constitucional nicaragüense

Según el artículo 175 de la Constitución Política de la República de Nicaragua, las regiones autónomas de la Costa Atlántica, los departamentos y los municipios constituyen los

niveles de la división político administrativa del país. Los artículos 180 y 181 garantizan la autonomía de las regiones de la Costa Atlántica, que a su vez está normada por la Ley 28, “Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua”. Esta definición constitucional y legal presenta un conjunto de elementos que inciden significativamente sobre el desempeño de las regiones autónomas. Por ello, cabe hacer las siguientes observaciones al respecto.

a) Ausencia de una instancia político administrativa departamental

Según el artículo 175 de la Constitución Política de la República de Nicaragua, las regiones autónomas de la Costa Atlántica, los departamentos y los municipios constituyen los niveles de la división político administrativa del país.

El departamento, dentro del ordenamiento constitucional nicaragüense, no tiene más rango que el de ser un elemento de la división espacial del país. En la práctica, no cuenta con una entidad de administración y/o de gobierno. Así mismo, la ausencia de una instancia administrativa y política en el departamento significa que no existe un nivel de intermedio entre el municipio y el gobierno nacional. Las regiones autónomas de la Costa Atlántica son una especie de departamentos que cuentan con una instancia político administrativa. De tal manera que algunos aspectos que deben enfrentar en su funcionamiento concreto los consejos regionales de la Costa Atlántica, así como los problemas que se han presentado desde su conformación, no se expliquen por la vigencia del régimen autonómico en sí mismo, sino que se deriven de su condición de departamentos que tienen un órgano político administrativo propio.

Esto introduce un problema adicional en la gestión de los consejos regionales, ya que son las únicas entidades que

—por disposición constitucional y legal— deben agregar los intereses municipales y que, en esa medida, deben actuar como instancias intermedias entre los municipios y las autoridades nacionales. Por consiguiente, los consejos deben desarrollar múltiples actividades que ninguna otra entidad las realiza a nivel nacional. Como lo establece el artículo 181 de la Constitución Política y los artículos 7, 17 y 23 del Estatuto de Autonomía, los consejos regionales deben coordinar con los municipios, de manera que se constituyen en los únicos órganos con este tipo de funciones en el país.

b) Los dos conceptos de autonomía

El concepto de autonomía contenido en la Constitución Política de la República difiere del que recoge el Estatuto de Autonomía (Ley 28) y, por consiguiente, de lo que se aplica en la realidad. La Constitución (artículo 181) garantiza “el régimen de autonomía para los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de la Costa Atlántica”, en tanto que la Ley 28 “establece el Régimen de Autonomía de las Regiones en donde habitan las comunidades de la Costa Atlántica” (capítulo I, artículo 1). Por tanto, este último reconoce la autonomía del conjunto de la región, sin restringirla a los pueblos indígenas y a las comunidades étnicas, como lo hace la Constitución. De este modo, el concepto recogido en la Constitución tiene como sujetos de la autonomía a grupos específicos de la sociedad, mientras que el Estatuto utiliza un concepto de autonomía territorial.

La contradicción entre ambos conceptos se agudiza en tanto la Ley (artículo 19) determina que en la conformación de los consejos se debe garantizar la representación de todos los grupos étnicos. De esta manera, en la elección de los concejales se debe atender a la composición étnica de la población de la región, pero a la vez ellos deben actuar en un órgano político que excede los límites de esos grupos étnicos¹. Por consiguiente, los consejos deben expresar al mismo tiempo los dos conceptos de autonomía, lo que se convierte en la fuente de un conjunto de problemas que se observan en el funcionamiento de los consejos y puede ser potencialmente un elemento de conflicto hacia el futuro.

La utilización de esos dos significados diferentes del concepto de autonomía no permite comprender a cabalidad el contenido que tiene ésta. En la propia acción de los

consejos no es posible establecer claramente cuál de los conceptos tiene prioridad, sino cuál de ellos es el que se materializa en la acción de estas entidades. Pero es mucho más complejo el problema cuando se trata de la relación de la región con las instancias nacionales (el Gobierno Nacional y la Asamblea Legislativa), ya que siempre existe un amplio margen para la confusión entre autonomía de grupos sociales y autonomía territorial.

c) La conformación de los consejos

El Estatuto de Autonomía establece que los consejos regionales se integrarán por votación directa de la ciudadanía asentada en su territorio. Por tanto, se trata de un cuerpo colegiado seleccionado específicamente para este fin y cuyas funciones están delimitadas en la mencionada ley y en las normas reglamentarias correspondientes. Se puede interpretar que con esta modalidad de conformación de los organismos regionales se busca dotarlos de alta legitimidad en la medida en que se constituyen en la expresión directa de la voluntad popular. Esta percepción se refuerza cuando la ley establece la representación proporcional de los pueblos y grupos étnicos de cada uno de los territorios, para lo cual se han establecido circunscripciones específicas. De esta manera, la legislación vigente busca convertir la elección directa de concejales en la expresión de la diversidad cultural y de la voluntad popular.

Se trata, por tanto, de un elemento de primer orden en la materialización de la autonomía regional y de la expresión política de los grupos sociales asentados en las dos regiones. Sin embargo, reafirmando la importancia de este factor, especialmente cuando opera en el marco de una sociedad diversa, es necesario destacar que puede convertirse en el origen de tres problemas.

En primer lugar, los concejales representan en gran medida a las comunidades (delimitadas en las circunscripciones electorales), lo que significa que éstas constituyen un elemento central dentro de la conformación de los consejos. Es posible sostener que esta modalidad permite canalizar el concepto de autonomía comunitaria hacia el nivel de gobierno regional, lo que puede ser considerado como un elemento positivo. Sin embargo, esto choca con inexistencia de disposiciones claras acerca de la autonomía comunitaria (porque predomina el concepto de autonomía territorial de la

1. En el presente documento se respeta la denominación de consejos para los organismos de gobierno regional y de concejales para sus integrantes, como lo establecen la Constitución y las leyes correspondientes. En estricto sentido, debería aludirse a concejo, que tiene la connotación de un órgano deliberativo antes que a consejo, que refiere a una instancia asesora. Atendiendo a la denominación actual, sus integrantes deberían denominarse consejeros.

región como un todo). De este modo, el concejal recibe un mandato desde la respectiva comunidad, pero sus funciones no son las de atender exclusivamente a esa comunidad, sino las de trabajar por la región como un todo.

En segundo lugar, la elección directa de los concejales crea una cierta fricción con la elección también directa de los alcaldes y concejales municipales. Unos y otros expresan la voluntad popular, lo que inevitablemente plantea un problema de legitimidad dual. Tanto las autoridades municipales como los concejales regionales reciben un mandato directo, lo que tiende a convertirse en fuente de conflictos. Además, dado que los consejos regionales ejercen jurisdicción sobre los mismos espacios territoriales que los municipios, esto desemboca en la superposición de funciones y atribuciones.

En tercer lugar, por las condiciones mencionadas, los concejales se ven obligados a desarrollar un tipo de gestión más cercano a la realización de obras comunitarias que a las funciones que corresponden a los integrantes de un cuerpo legislativo, como es su condición. Obviamente, resulta prácticamente imposible esperar que las personas a quienes se les otorga un mandato comunitario se abstengan de realizar ese tipo de actividades y que solamente se limiten a legislar y a definir las orientaciones de políticas generales del gobierno regional.

El propio Estatuto de Autonomía contribuye a esta distorsión de la función de los concejales, ya que entre las atribuciones del Consejo Regional, establecidas en el artículo 21, se encuentra la de “Participar en la elaboración, planificación, *realización* y seguimiento de las políticas y programas económicas, sociales y culturales que afecten o conciernen a su Región”. Pero, si se considera que el Consejo Regional tiene, por un lado, un ala legislativa y de definición de políticas y, por otro lado, un ala ejecutiva, queda claro que la función de realización de las políticas corresponde al área ejecutiva del gobierno regional (la que se encuentra bajo la responsabilidad del coordinador de Gobierno), y no a la legislativa (conformada por los concejales).

En conclusión, las cuatro perspectivas desde las que se ha visto a la autonomía permiten sostener que es necesario emprender en un análisis profundo y meditado sobre sus contenidos y sus perspectivas. Es indispensable que se desarrolle un debate al respecto y que se camine hacia la reforma legal e incluso posiblemente constitucional. Si bien este es un tema que alude directamente a las regiones autónomas, no se agota en ellas ya que hace relación a la estructura global del país.

El tipo de régimen político

La existencia claramente diferenciada de dos instancias políticas en la administración regional (Consejo Regional y coordinador del Gobierno), así como las funciones legislativas del Consejo Regional y sobre todo la facultad de este último para nombrar y sustituir al coordinador del Gobierno, han llevado a calificarlo como un régimen parlamentario. Sin embargo hay algunos otros aspectos del parlamentarismo que no están presentes en este caso, como el nombramiento de todos los integrantes del gobierno (o el voto de confianza para quienes nombre el ejecutivo), la terminación del gobierno en cuanto pierde la mayoría en el órgano legislativo y la posibilidad de convocar a elecciones anticipadas. Tampoco existe una figura similar a la que permite establecer la diferencia entre jefe de Estado y jefe de Gobierno, ya que la ley reconoce como única autoridad regional al coordinador del Gobierno. Por tanto, se trata más bien de un régimen mixto, semipresidencial o semiparlamentario.

Esta condición de régimen híbrido es la causa de la superposición de funciones y atribuciones. Estas se manifiestan, en primer lugar, entre la figura del presidente del Consejo Regional y la del coordinador del Gobierno. Aunque el primero debe desarrollar actividades propias de la primera autoridad de un parlamento, resulta prácticamente inevitable que incursione en las acciones que corresponden al ámbito ejecutivo. En segundo lugar, se observan también entre las comisiones del Consejo Regional y las secretarías del Gobierno Regional. Las primeras rebasan su condición de instancias en las que se deben debatir los temas generales y en los que se deben tomar las decisiones de políticas, y tienden a entrar en aspectos concretos de la ejecución de acciones puntuales. Finalmente, se manifiestan en la dificultad que existe para que el órgano legislativo pueda cumplir adecuadamente sus funciones de control del ejecutivo.

Por otra parte, siempre resulta potencialmente conflictiva la coexistencia de dos regímenes en un mismo país. Dentro del régimen autonómico se actúa siguiendo las pautas del presidencialismo que rige en el país y que tiene mayor tradición histórica. De esa manera, quedan desvirtuados en gran medida los componentes parlamentaristas que existen en el régimen autonómico. Adicionalmente, esta tendencia se agudiza por la presencia de los partidos nacionales, que tienen como su principal espacio político a la Asamblea Nacional.

Los problemas de potenciales conflictos derivados del modelo semiparlamentario se alimentan también de las diferencias de períodos para los cuales son elegidas sus

respectivas autoridades. Los concejales tienen un término inamovible de cuatro años y la Junta Directiva del Consejo Regional que ellos eligen tiene un período similar, en tanto que el coordinador del Gobierno debe desempeñarse por dos años. Aparentemente con esta disposición se trató de contar con un procedimiento de renovación que permitiera evitar que se llegue a la sustitución del coordinador del Gobierno. Sin embargo, esto introduce un factor de inestabilidad ya que induce a conformar mayorías pasajeras, cuya duración está determinada por el período de funciones del coordinador del Gobierno. Este problema no se presentaría en un régimen parlamentario, ya que el período establecido para el ejecutivo sería el mismo que para el legislativo y ambos cesarían en sus funciones en caso de ruptura de la mayoría originaria.

En consecuencia, el carácter híbrido del régimen político regional presenta varios vacíos y genera algunos problemas. No permite obtener los beneficios propios del régimen parlamentario, en especial los que hacen relación a la definición de políticas por parte del parlamento y, derivado de ello, el control que éste mantiene sobre el ejecutivo. Más bien, al ser un régimen híbrido abre un gran espacio para el conflicto de las dos instancias y, por tanto, es un tema que debe ser tratado muy seriamente dentro de un proceso de revisión de su definición como tipo de régimen. Cualquier iniciativa en este sentido deberá considerar la alternativa de fortalecer los elementos de uno u otro tipo de régimen (parlamentario o presidencial).

El multiculturalismo

La Costa Atlántica presenta la mayor diversidad étnica y cultural de Nicaragua, ya que en ella conviven por lo menos seis pueblos indígenas y comunidades étnicas pluriculturales. Cifras recientes señalan que el 72.5% es mestiza, el 18.0% es miskita, el 6.2% es creole o negra, el 2.5% es mayangna, el 0.4 es garífuna y el 0.3% es rama². Cada uno de esos grupos ostenta tradiciones propias, mantiene el uso de su lengua y reconoce formas tradicionales de organización social y política.

Como se señaló inicialmente, los antecedentes más remotos del régimen autónómico se encuentran precisamente en la presencia de esa diversidad étnica y cultural. Este fue concebido inicialmente como un mecanismo para lograr la expresión de esas múltiples formas culturales. Sin embargo, al haber optado por la autonomía territorial se dejó en

segundo plano a la correspondiente a cada uno de los grupos sociales que conviven en la región. En la actualidad ellos pueden encontrar algún grado de autonomía en el nivel comunitario, pero en éste no cuentan con una expresión política formal ni con un marco normativo y procedimental que les permita regirse por sus propias modalidades de administración.

Es necesario contar con normas, procedimientos y mecanismos que garanticen el multiculturalismo en el plano político. Hasta el momento se ha ensayado una respuesta por medio de la disposición de la ley electoral que establece cuotas étnicas en las listas de candidatos en las circunscripciones que cuentan con población de los pueblos indígenas. Sin embargo, el incremento de la población mestiza a causa del proceso de migración desde el occidente del país tiende a reducir el efecto positivo de esta medida. Es por ello que la mayoría de concejales no está conformada por miembros de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, lo que va en sentido opuesto al objetivo que guio hacia el régimen autónómico.

Inevitablemente la población indígena y de comunidades étnicas tendrá cada vez menos peso en la región, en especial por los puestos en el Consejo Regional. Es necesario una perspectiva multicultural que preserve espacios específicos para las minorías. Posiblemente esto puede lograrse por medio del reconocimiento de la *autonomía dentro de la autonomía*, entendida como la instauración de determinadas medidas de afirmación o de discriminación positiva que beneficien a las minorías étnicas.

La situación institucional y administrativa

La definición de un régimen autónómico dentro de un país unitario precisa de un diseño institucional y administrativo que garantice plenamente esa condición de autonomía, pero que a la vez asegure la cohesión nacional. Lo que se gana en autonomía puede verse como una disminución de las atribuciones y las capacidades de las instancias centrales de gobierno, en tanto que el fortalecimiento de las funciones de estas últimas puede convertirse en privación de los grados de autonomía.

El reconocimiento de la autonomía debería expresarse fundamentalmente en la transferencia de funciones, atribuciones, potestades y recursos desde el nivel central, lo que a su vez debería operar en un marco institucional y procedimental adecuado. El resultado final sería un mayor

2. González, Miguel: *Desarrollo humano en la Costa Caribe de Nicaragua*. PNUD, Managua, 2001, página 9.

grado de autogobierno de la región sin que ello signifique que se afecta a las atribuciones propias del gobierno central en el marco del Estado unitario nacional.

Sin embargo, cabe señalar tres problemas al respecto. En primer lugar, la ley no establece la transferencia automática de recursos para el desarrollo de las actividades de los consejos. Según el estatuto (artículo 23), en el plano económico presupuestario los consejos solamente tienen la facultad de a) elaborar el plan de arbitrios, b) participar en la elaboración, planificación, realización y seguimiento de las políticas y programas económicos, sociales y culturales, c) velar por la correcta utilización del fondo especial de desarrollo de la región y d) elaborar en coordinación con el Ministerio de Finanzas el proyecto de presupuesto para su región (artículo 32). El Reglamento al Estatuto (artículo 5) señala que las regiones autónomas tienen la atribución de recibir del gobierno central los recursos y medios necesarios para administrar programas de salud, educación, cultura, transporte, servicios básicos, deportes e infraestructura. Este conjunto de disposiciones no garantizan la autonomía económica y financiera, ya que ésta debería expresarse en la disposición de recursos propios, la elaboración de su propio presupuesto y la transferencia automática de recursos. De

acuerdo a las disposiciones vigentes, sus atribuciones llegan hasta la administración de los programas, no a la definición de políticas.

Por esta causa, los consejos regionales están obligados a renegociar cada año sus recursos de acuerdo a las necesidades inmediatas, lo que se convierte en un obstáculo para adoptar una visión de más largo alcance y para formular sus respectivos planes de desarrollo. De este modo, se transforma también en un impedimento para que se vaya materializando el proceso de transferencia de funciones y atribuciones. La debilidad institucional determina que los recursos solicitados y asignados sean solamente los que se dirigen a obras y acciones puntuales, quedando siempre postergada la transferencia de las funciones y atribuciones que debería caracterizar a un proceso de descentralización como es éste.

La perspectiva generalizada acerca de este tema es que esas transferencias no se realizan por falta de capacidad de administración y de ejecución de las entidades regionales. Pero esa es solamente una de las causas del problema, y no necesariamente la determinante. Como se verá más adelante,



Sede del gobierno regional autónomo de la RAAS, en Bluefields.

la región cuenta con recursos humanos capacitados para desempeñarse en esas actividades, de manera que no se puede asegurar que el problema se encuentre en ese ámbito. Pero aún obviando ese tema, no es posible establecer una relación de causa-efecto unidireccional, en el sentido de que los recursos deben transferirse únicamente cuando se asumen las funciones, ya que la realidad puede alterarse en muy corto plazo y de manera muy significativa si se asignan obligatoria y automáticamente los recursos, las funciones y las responsabilidades.

La manera de hacerlo sería traspasando en su totalidad la responsabilidad a los consejos, desde la definición de políticas hasta la ejecución de programas y proyectos, por lo menos en las áreas de salud, educación e infraestructura básica. Esa es la única vía para consolidar la autonomía y fortalecer institucionalmente a los órganos representativos. Los programas de fortalecimiento institucional y de desarrollo administrativo serán ciertamente un instrumento básico en este sentido, pero el fondo del problema solamente se podrá solucionar cuando se hayan establecido las condiciones para el ejercicio pleno de la autonomía por medio de la transferencia automática de recursos, funciones y atribuciones.

No hacerlo de esta manera puede llevar a postergar indefinidamente la transferencia de responsabilidades. Pero, sobre todo, puede ser el elemento determinante para que la región no despliegue sus capacidades administrativas de autogobierno y que las principales acciones que debe desarrollar en beneficio de su población (salud, educación, infraestructura) se mantengan como acciones aisladas y de corto plazo.

En segundo lugar, el diseño institucional propicia la ya anotada superposición de funciones entre las instancias de definición de políticas (el Consejo y las comisiones) y las de ejecución (la coordinación del gobierno y sus secretarías). Se requiere mayor claridad al respecto, en especial en términos de definir con precisión las funciones y atribuciones de cada una de esas instancias. Es necesario “parlamentarizar” en mayor medida a los consejos, de manera que se transformen en el equivalente de los organismos legislativos en los sistemas parlamentarios. Esto quiere decir que se les debe dotar de mayor capacidad para definir las políticas que debe aplicar el ejecutivo y, al mismo tiempo, deben tener mayor capacidad de control sobre éste.

Tres acciones son necesarias en este sentido. Primera, definir de manera más precisa las funciones y atribuciones de las comisiones, evitando que ellas puedan ser tomadas como instancias de administración y de ejecución de obras, pero a

la vez robusteciendo su papel de instancias de definiciones estratégicas. Segunda, se deben redefinir las funciones del presidente del Consejo y del coordinador del Gobierno, determinando claramente sus respectivas condiciones de cabezas del legislativo y del ejecutivo. La situación actual lleva a confundir ambas funciones. Tercera, se deben establecer condiciones obligatorias para la relación entre las comisiones y las secretarías, evitando que queden a discreción de los integrantes o que respondan a las mayorías políticas que se conforman dentro del consejo.

En tercer lugar, los arreglos institucionales actuales generan la también ya mencionada superposición de funciones con los municipios. En este sentido es necesario analizar la conveniencia de aplicar una de dos soluciones posibles (o las dos, de forma gradual). Primero, se puede crear una instancia de representación de los municipios en el Consejo. Las disposiciones legales vigentes solamente aluden a la necesidad de coordinación, lo que deja demasiado espacio para la interpretación y para la voluntad de quienes ocupan transitoriamente los cargos. Una instancia en la cual los municipios tengan asegurada su representación será sin duda un avance en este sentido. Segundo, se puede impulsar un proceso de reforma legal que altere la composición de los consejos para que los alcaldes municipales se integren como concejales. Obviamente, esto supondría redefinir el número de concejales, cambiar la ley electoral y redefinir la composición del consejo en sí mismo, pero se lo debe considerar como punto a analizar.

SITUACIÓN ACTUAL DE LOS CONSEJOS REGIONALES

A continuación se presenta una visión general de la situación que presentan en la actualidad los dos consejos regionales de la Costa Atlántica de Nicaragua. Esta se desprende de la revisión de estudios realizados sobre la realidad de las regiones autónomas de la Costa Atlántica, la visita a las dos sedes administrativas (Puerto Cabeza y Bluefields), el análisis de la información existente en las instituciones correspondientes y de las entrevistas con autoridades, funcionarios y personas que trabajan en la región o en relación con ella.

El análisis busca identificar los elementos que inciden sobre la gobernabilidad democrática de las instituciones autonómicas. Desde esta perspectiva, es necesario considerar los aspectos favorables y los que son claramente adversos para ese objetivo. Debido a que se han tratado previamente los elementos propios del contexto general del país y del marco normativo (que pueden tomarse como

oportunidades y amenazas), en lo que sigue se pondrá énfasis en las condiciones propias de las instituciones (que pueden ser vistas como sus fortalezas y debilidades).

La trayectoria de la autonomía

Hasta el momento se han dado los primeros pasos en el proceso autonómico. Aunque una década y media puede tomarse como un plazo relativamente largo, es evidente que no lo es para un proceso que requiere ponerse constantemente a prueba. Como se señaló antes, las condiciones en que nació el régimen autonómico y la ausencia de experiencias similares en el país configuraban un contexto muy difícil para los objetivos que se pretendía alcanzar.

En términos políticos se puede asegurar que el proceso autonómico ha avanzado significativamente. Las cuatro administraciones de los consejos que se han sucedido hasta el momento son una muestra de ello, ya que en ellas han competido libre y abiertamente los partidos políticos, la población ha dado su respaldo por medio de procesos electorales que no han sido cuestionados y, lo que es más importante, esta competencia política ha logrado crear un ambiente propicio para superar los enfrentamientos que existieron en la región antes de la instauración del régimen autonómico. Las fuerzas que anteriormente se enfrentaron por medios violentos ahora comparten las responsabilidades dentro de los consejos. Si bien esto se puede ver como parte del proceso de pacificación general del país, no se debe dejar de reconocer que la presencia de las instituciones autonómicas ha jugado un papel fundamental en este sentido. Ellas se han constituido en el marco apropiado para procesar las demandas de los diversos grupos sociales regionales y de esa manera han alcanzado gran legitimidad.

Una expresión de este arraigo de las instituciones es la constitución de partidos propios de los grupos sociales de la región. Sin la existencia de las entidades autónomas seguramente no habría sido posible que ellos alcanzaran los niveles de apoyo que han obtenido hasta el momento. Así mismo, un indicador en este sentido es la constitución de liderazgos políticos propios de la región. Tanto los partidos como los líderes políticos encuentran en las instituciones autónomas el espacio propicio para su desarrollo y su consolidación.

Por otra parte, en términos sociales en la región existen condiciones propicias para el desarrollo autonómico. Esto se puede apreciar en el respaldo de la ciudadanía al sistema político instaurado bajo el régimen de las autonomías, que no ha sido cuestionado por los actores políticos y sociales.

Así mismo, en la región existe una red apreciable de organizaciones sociales y comunitarias, la mayor parte de ellas conformadas en torno a intereses de los grupos regionales, que constituyen una base muy importante para los diversos proyectos políticos. Se puede asegurar, entonces, que la región cuenta con una sociedad civil relativamente bien organizada y con gran potencial, que interactúa permanentemente con los organismos regionales. La canalización de sus demandas se hace principalmente hacia ellos, incluso como una forma o una vía para acceder a los niveles nacionales.

Así mismo, en la región se aprecia un buen grado de desarrollo de la reflexión y el análisis sobre sus condiciones económicas, sociales y culturales. Un buen indicador de esto es el nivel alcanzado por las dos universidades de la región (BICU y URACCAN), que además de desarrollar las áreas académicas propias de las instituciones de educación superior han incursionado en temas muy importantes para el desarrollo de la región. Es posible afirmar que ellas han logrado afianzarse en el contexto propio de la región como entidades que buscan responder a los desafíos del contexto y que alimentan los procesos de desarrollo y los sentimientos de identidad. La condición multicultural de la región ha sido positivamente tratada por las dos universidades.

También los municipios de la región han vivido un proceso de consolidación y han encontrado en las entidades regionales las contrapartes necesarias para el desarrollo de sus actividades. Si bien es cierto que se ha mantenido la tendencia a buscar la relación directa con las entidades nacionales (ya sea de manera aislada cada municipio o por medio de su asociación), no deja de ser importante el papel de interlocutor que han logrado desarrollar los consejos regionales. Los municipios encuentran en ellos una instancia de agregación de sus intereses y de fortalecimiento de sus posiciones en la medida en que allí comparten problemas y aspiraciones comunes con sus pares.

Sin embargo, a pesar de todos esos elementos positivos, aún no se puede afirmar que la autonomía se ha consolidado. Son muchos los aspectos en los que se encuentran vacíos y en los que no se ha avanzado suficientemente. Es posible sostener esto si se considera que un gobierno regional eficiente debería tener las siguientes características: a) ser una institución que cuenta con una visión estratégica de la región; b) tener capacidad para plasmarla en planes de desarrollo, así como en programas y proyectos; c) disponer de los recursos humanos, materiales y económicos para llevar adelante las acciones definidas en su planificación; d) contar con una estructura orgánica y funcional adecuada; e) estar en capacidad de coordinar con las diversas

entidades políticas y sociales de la región; f) contar con las atribuciones, mecanismos y procedimientos para responder a las demandas de la población.

Desde esta perspectiva, es posible identificar los principales factores que han impedido la consolidación de las instituciones autonómicas de la Costa Atlántica. En las siguientes secciones se abordan los problemas, para dar paso en la última sección a algunas propuestas de solución.

Las condiciones institucionales

Un primer problema que enfrentan los consejos regionales es el de su debilidad institucional. Esta se expresa en los aspectos que se describen a continuación.

a) Disposiciones constitucionales y legales

En un nivel general, que alude a lo señalado inicialmente acerca de los vacíos y las contradicciones constitucionales y legales, los consejos regionales no disponen del marco apropiado para que puedan convertirse en instancias de gobierno y de representación. Las normas vigentes los colocan en una condición de organismos administrativos sin mayores facultades y atribuciones. Mientras no se resuelvan estos problemas en la dirección de otorgar plena autonomía a los consejos será muy difícil que ellos puedan transformarse en instituciones sólidas y con capacidad para cumplir todas las funciones que les corresponden como instancias de gobierno regional y de representación de la población.

Las disposiciones que obstaculizan ese proceso se refieren tanto a las que rigen para el nivel nacional como las que se orientan específicamente al ámbito regional. Por consiguiente, cualquier cambio en este sentido va más allá de la voluntad de los actores regionales y debe entenderse en buena medida como un proceso de acuerdos nacionales.

b) Visión y misión

Aparte de las definiciones legales y reglamentarias, los consejos no han definido claramente su misión y su visión. Hasta el momento se guían por las disposiciones normativas generales, que no son suficientes para constituirlos como entidades que deben cumplir funciones de gobierno, de administración y de representación. Más allá de su condición de instituciones propias del régimen autonómico, cada una de ella debe definir su condición dentro del medio en que se desempeña y señalar con claridad los objetivos que busca alcanzar. Al no hacerlo se limitan significativamente sus posibilidades de acción, tanto hacia el interior de la región

como en la relación con las instituciones nacionales.

Es posible sostener que hasta el momento los consejos no se han asumido como gobiernos regionales sino como instancias administrativas que dependen casi en su totalidad de las decisiones tomadas en el Gobierno Central. Es verdad que buena parte de esta situación se deriva del predominio de una visión centralista en las instancias nacionales, pero también ella proviene de la falta de definiciones de los mismos consejos. En gran medida en estos ha prevalecido una visión de la autonomía como un proceso exclusivamente político, mas no como un conjunto de acciones que deben desarrollarse en campos como el económico, el social, el de servicios básicos, el cultural y el de infraestructura, entre otros. Hasta cierto punto ha predominado la visión del consejo como instancia de representación y no como entidad de gobierno.

La ausencia de definiciones en este campo ha limitado seriamente el desempeño de los consejos, especialmente en la medida en que ellos no han tenido la fuerza y la capacidad necesarias y suficientes para obtener el traspaso de funciones, atribuciones y recursos. Los organismos centrales (el Gobierno y la Asamblea) tienen su cuota de responsabilidad en este aspecto, pero ello no debe ser motivo para dejar de lado el análisis de las debilidades propias de los consejos regionales, que han terminado por colocarse en la misma orilla en que se encuentran las visiones centralistas. Mientras no exista una actitud decidida de las regiones para alterar esa situación, esto es, para asumir las funciones, las atribuciones y contar con los recursos, será imposible cambiar la orientación predominante en las instancias nacionales. Esa actitud debe iniciarse precisamente con la definición de sí mismos por parte de los consejos.

c) Estructura organizacional

Los consejos presentan serias deficiencias organizativas. Al no existir claridad en la misión y en la visión, tampoco es posible que la organización responda a una orientación claramente definida. Por ello, sus estructuras orgánicas y funcionales no están diseñadas de acuerdo a los objetivos que deben cumplir y se guían más bien por concepciones generales o por las que se han ido definiendo de acuerdo a las necesidades del momento. La organización no refleja su condición de gobiernos regionales. En alguna medida siguen las pautas organizativas de los municipios, pero a la vez buscan actuar como organizaciones propias de los regímenes parlamentarios. El carácter híbrido del régimen, señalado en páginas anteriores, incide significativamente en este aspecto. Por consiguiente, será necesario previamente definir con claridad los temas referidos al tipo de régimen para proceder a diseñar una estructura organizativa adecuada.

Sin embargo, dado que ésa puede ser una tarea que demande mucho tiempo y muchos esfuerzos, es posible ir introduciendo algunos cambios en la estructura orgánica para orientarlos en mayor medida a transformarse en entidades de gobierno regional. Un tema fundamental en este sentido se encuentra en la conformación del ejecutivo regional. Actualmente es una estructura que se configura a discreción de las personas que la ocupan y generalmente de acuerdo a la ubicación de las fuerzas políticas en cada momento. Si bien este último aspecto es inevitable en las instituciones políticas (más aún cuando se conforman de manera pluralista), el contexto organizativo no debe alterarse con cada cambio que se produzca en esas fuerzas. Es necesario dotarle de una estructura permanente que garantice la estabilidad y que a la vez sea propicio para el intercambio político propio de la democracia. Esto quiere decir que el ejecutivo debe contar con una estructura previamente definida

Así mismo, otro tema de peso en términos organizativos es el de la relación entre el Consejo y el coordinador del gobierno. La actual estructura no ofrece las condiciones necesarias para que esa relación se desarrolle armónicamente y para promover la cooperación entre ambas instancias. Por el contrario, la manera en que está estructurada da lugar a la bicefalia, en el sentido de que cada una de las áreas puede reclamar para sí la condición de órgano máximo de gobierno de la región. Obviamente, esta situación se deriva en buena medida de la escasa definición del régimen, ya sea como parlamentario o como presidencial. Pero, independientemente de la decisión que se tome en ese tema, es necesario tomar medidas en lo que se refiere al diseño organizativo que debe asegurar la relación entre ambas instancias. Por el contrario, el diseño organizacional actualmente vigente alienta la confrontación ambos niveles y no dispone de incentivos para la cooperación.

d) Administración

Los consejos encuentran serios problemas en su funcionamiento administrativo. A pesar de que cuentan con reglamentos internos y con algunos instrumentos para el manejo administrativo, la mayor parte de su operación cotidiana se realiza al margen de pautas establecidas y de las formalidades propias de la administración pública contemporánea. De esta manera, el flujo de los procesos pasa a depender en gran medida de las decisiones y voluntades de las personas encargadas de la ejecución, lo que no ofrece márgenes de certidumbre en el cumplimiento de las acciones y tampoco permite establecer claramente las responsabilidades.

En ambos consejos se advierte la ausencia de manuales de procedimiento para las diversas funciones y áreas administrativas así como para los diversos cargos de funcionarios técnicos y de apoyo. Por tanto, al no existir esas disposiciones acerca de puestos y funciones, tampoco pueden estar definidos los procedimientos para la contratación de personal. Hasta el momento se lo ha hecho de acuerdo a las conveniencias del momento y guiándose por criterios que no son estrictamente técnicos.

Estas condiciones inciden determinadamente en la eficiencia y en la eficacia de los consejos. Independientemente del nivel y de las capacidades de los funcionarios, la ausencia de una estructura administrativa adecuada a sus objetivos no permite obtener resultados positivos. Esa estructura debe ser diseñada de acuerdo a las especificidades de los consejos, esto es, a su condición de organismos de gobierno regional, y en función de los objetivos que ellos deben cumplir.

Adicionalmente, esa estructura debe ser ocupada por funcionarios capacitados y seleccionados de acuerdo a criterios técnicos previamente establecidos. Es necesario, por tanto, establecer una carrera administrativa que se materialice en un cuerpo de funcionarios que puedan desempeñarse eficientemente bajo cualquier administración. Los cambios políticos, absolutamente necesarios en toda institución democrática, no deben expresarse como cambios drásticos (generalmente retrocesos) en los aspectos administrativos. Para lograrlo es necesario una alta especialización del personal y su estabilidad dentro de un régimen que se asiente en los méritos y en las calificaciones.

e) Capacidad técnica

Un estudio detenido debería analizar la capacidad técnica con que cuentan actualmente los consejos, entendida como las fortalezas y debilidades que se encuentran en su personal y en la organización de éste en relación a las funciones que debe realizar. Desde una visión muy preliminar se puede identificar un punto débil en este sentido, y es el que hace referencia a la asesoría. Los consejos no cuentan con la asesoría permanente que requieren como entes de gobierno. Cabe destacar que una parte muy considerable del trabajo de este tipo de organismos debe descansar en una buena asesoría especializada en las diversas áreas que están bajo su responsabilidad. La propia conformación política de sus integrantes, que expresa los principios básicos de la representación democrática, hace imposible que ellos puedan dominar todos los temas que deben abordar en el desempeño de sus funciones.

Sin embargo, actualmente los consejos cuentan solamente con asesores estables en el área legal y en la económica-financiera. No existe asesoría especializada para el resto de actividades ni para las comisiones. Tampoco se cuenta con asesoría en las secretarías del ejecutivo, donde son vitales para definir los aspectos técnicos que forman parte indisoluble de las actividades que allí se desarrollan.

Otro punto débil es el que se observa ya no en los funcionarios de las áreas administrativas y de apoyo, sino en el relativo desconocimiento de las técnicas de gobierno y de procedimientos parlamentarios entre los propios concejales. Sin una experiencia previa en ese aspecto, la mayor parte de ellos deben destinar gran parte de su tiempo a la adopción de esas técnicas, sin otra guía que la del trabajo diario. La necesidad de contar con capacitación en este sentido es una opinión generalizada entre las personas

vinculadas con las actividades de los consejos y, de manera especial, entre los mismos concejales.

f) Información y registro

Los consejos presentan deficiencias en los aspectos vinculados a la información que debe producir, mantener y alimentar una entidad de este tipo. Aparte de las actas de las sesiones plenarias del Consejo y de algunos instrumentos del trabajo cotidiano (como comunicaciones internas y externas), no existe un archivo que guarde su historia institucional. Tampoco se cuenta con el registro completo de las actividades de las comisiones, que es en donde descansa la mayor parte del trabajo de los concejales.

Estas ausencias constituyen un déficit de grandes dimensiones ya que impide que se pueda desarrollar un conocimiento acumulativo, que es una de las condiciones



Sede del consejo regional autónomo de la RAAN, en Bilwi.

básicas para la consolidación institucional. La ausencia de registros de la información generada institucionalmente lleva a que los cambios de personas alteren sustancialmente la marcha de las actividades.

No existe un instrumento, como el diario de debates de los parlamentos, que recoja lo que se trata en las reuniones del plenario de los consejos. Esto lleva a que los únicos elementos de registro sean las actas, que por definición son versiones sintéticas de las resoluciones, pero que no recogen las posiciones mantenidas por los concejales y por los diversos partidos, así como la manera en que se ha tratado cada uno de los asuntos hasta llegar a las decisiones adoptadas. Por consiguiente, se pierde gran cantidad de información que es muy valiosa para una institución política como son los consejos.

g) Estadísticas y estudios

Los consejos no generan información estadística y estudios acerca de la región. Una de sus tareas básicas en su condición de organismos de gobierno es la de construir y mantener bases de datos que sirvan de insumos para su propio trabajo. La eficiencia y eficacia en el desarrollo de sus actividades requiere de información especializada, técnicamente recogida y cuidadosamente procesada. De la misma manera, estas instituciones deben proporcionar a la población información estadística, estudios y documentación acerca de la realidad de la región. Aún más, las posibilidades de consolidación del régimen autonómico dependen en buena medida de la información que manejen las instituciones, así como de su calidad y su confiabilidad.

Como se señaló antes, en la región existe capacidad instalada en las universidades, y ésta puede ser encaminada hacia la producción y manejo de información, estadísticas y estudios. Para ello es necesario que los consejos la asuman como una de sus responsabilidades centrales. La realidad altamente diversa de la región constituye un desafío en términos de conocimiento e interpretación, y los gobiernos locales no pueden dejar de asumirlo.

h) Comunicación

Los consejos regionales no cuentan con definiciones estratégicas de comunicación y por tanto tampoco disponen de los mecanismos que puedan facilitar las relaciones entre sus diversas dependencias y con la comunidad. Hasta el momento la comunicación se ha limitado a informaciones esporádicas en los medios de comunicación y a la

publicación de memorias anuales. Sin embargo, en cualquier organización, y más si es de carácter representativo, es indispensable que exista un sistema de comunicación que considere los diversos niveles que deben interrelacionarse para lograr eficiencia en el desempeño de sus actividades. La comunicación debe ser entendida como un vehículo que permite interrelacionar a los diversos niveles que confluyen para el desarrollo de cada una de las actividades, pero también debe ser comprendida como el factor fundamental dentro del rendimiento de cuentas al que está obligado el representante.

Desde esta perspectiva, la comunicación debe ser vista por lo menos en tres niveles. Primero, el de la relación entre las diversas instancias institucionales. La comunicación entre las diversas áreas administrativas y de éstas a las instancias políticas se lleva solamente en términos individuales, sin que obedezca a criterios previamente establecidos. El caso más notorio y negativo es el de las comisiones, que no cuentan con un sistema de comunicación ni con los medios adecuados para ponerlo en práctica. En este nivel es necesario contar con un sistema que rompa la condición de compartimentos aislados a la que tienden las diversas unidades de una institución. Sin alterar la necesaria especialización en cada una de las funciones, es necesario que el conjunto de dependencias de los consejos funcionen como una red que confluye hacia un mismo objetivo, y para ello es necesario contar con un sistema de información adecuado y ágil. Este sistema debe tener niveles de acceso, de alimentación y de seguridad de acuerdo a las funciones y responsabilidades de cada nivel administrativo y político.

El segundo nivel es el de la relación con otras instituciones públicas, especialmente con las del Gobierno Nacional, los ministerios, la Asamblea Legislativa y los municipios, que son los entes con los que deben interactuar permanentemente los consejos. También en este caso es necesario establecer un verdadero sistema, en el que se encuentren claramente definidos los contenidos de la información, los flujos de esta y los procedimientos que se deben utilizar. De la misma manera que el anterior, este sistema debe mantener criterios de alimentación de la información, de acceso y de seguridad de acuerdo a funciones y niveles. El objetivo central de un sistema de esta naturaleza es apoyar al fortalecimiento de los consejos en sus relaciones con el resto de instituciones del sector público.

El tercer nivel es el de relación con la sociedad. Actualmente ésta se materializa exclusivamente por la acción directa e individual de los concejales sin que responda a una visión de conjunto del ente regional. Los consejos no disponen

de las instancias ni de los procedimientos adecuados para canalizar esta relación cuyos flujos van desde el gobierno hacia la sociedad y desde ésta hacia aquel. Esta es la relación que permite captar y canalizar las demandas sociales, pero que al mismo tiempo hace posible que los concejales puedan hacer llegar sus propuestas y sus decisiones a sus mandantes. También este nivel debe ser enfocado como un sistema de comunicación que nazca de la definición de temas centrales y que cuente con mecanismos, procedimientos y canales que aseguren la consolidación de este enlace entre la sociedad y sus representantes. Esta es una de las tareas centrales que debe cumplir un organismo representativo, democráticamente constituido. Por tanto, la conformación de un sistema de comunicación reviste la mayor importancia no solamente administrativa, sino política.

Las ausencias señaladas en comunicación no se limitan a las acciones que dejan de desarrollar los consejos, sino que aluden fundamentalmente a la estrategia que ellos deben delinear e impulsar. Las acciones que se tomen en los tres niveles descritos deben desprenderse de una estrategia de comunicación que necesita ser definida previamente y que debe mantenerse en permanente actualización. Una estrategia de comunicación debe ser parte consustancial del programa de acción de cada región, expresado en su respectivo plan de desarrollo. La estrategia de comunicación no puede ser un elemento que se añada una vez que el plan está definido. Al contrario, tiene que ser un elemento integrante de éste, de la misma manera que forman parte de él las demás actividades. Su carácter de estrategia alude precisamente a esta condición de parte indisociable del plan.

i) Infraestructura y equipamiento

Los consejos presentan diferencias significativas en su infraestructura. El Consejo Regional de la RAAN dispone de un complejo de edificios bastante funcionales en el que pueden desarrollar sus actividades tanto el órgano legislativo como el ejecutivo. Cuenta con un salón de sesiones diseñado específicamente para esta finalidad. Así mismo, dispone de oficinas para las secretarías del ejecutivo y para el desempeño de las funciones administrativas y de apoyo. Solamente se advierte alguna carencia en espacios para las comisiones, pero es un asunto que se puede solucionar dentro de la infraestructura actualmente disponible.

Por el contrario el Consejo de la RAAS no cuenta con instalaciones adecuadas. Actualmente funciona en un

local que no presenta las condiciones adecuadas para la realización de sus actividades. Para la realización de las sesiones del plenario se ha improvisado un área que resulta poco funcional para la cumplir esta actividad, e incluso que la dificulta. Es un lugar de tránsito de las personas y al que convergen las oficinas. Se encuentra en construcción un espacio que será destinado a las sesiones del plenario, pero eso no será suficiente para satisfacer las necesidades del organismo. Tampoco cuenta con espacio para las comisiones, que deben sesionar en las oficinas administrativas, en condiciones que dificultan su actividad. Es imprescindible solucionar estos problemas para que el gobierno regional pueda contar con unas instalaciones que configuren un ambiente positivo para el trabajo y que correspondan al ejercicio de sus funciones.

Los dos consejos disponen solamente de equipamiento básico en términos de sistema de computación. No cuentan con una red que permita enlazar a las diversas unidades y niveles administrativos para apoyar al trabajo de las comisiones y en general de los niveles políticos. Las comisiones no disponen del equipamiento necesario para desempeñar sus funciones, de modo que su trabajo se ve seriamente disminuido. Adicionalmente, el software disponible no ha sido actualizado y es necesario analizar detenidamente las condiciones en que se encuentra operando.

j) Cooperación externa

Una parte muy importante de las actividades de los consejos tiene el apoyo de organismos gubernamentales y no gubernamentales de cooperación. Aunque no existen cifras certificadas al respecto, se estima que los recursos que ellos aportan superan a los que reciben los consejos con cargo al presupuesto del Estado. Hay personas que aseguran que sin la presencia de la cooperación externa se podría producir una parálisis de los consejos. De cualquier manera, lo cierto es que ella ha jugado un papel de fundamental importancia a lo largo de estos años de funcionamiento de los consejos. En este sentido se puede asegurar que ha sido un elemento positivo. Sin embargo, es necesario reflexionar desde varias perspectivas acerca de este tema.

En primer lugar, debido a que no existe agregación de la información ni sistematización de las actividades que desarrollan los organismos de cooperación no es posible conocer con certeza qué es lo que se está haciendo y qué es lo que se está dejando de hacer. Por tanto, no se puede saber si existen vacíos porque la cooperación podría encontrarse concentrada en determinadas áreas y temas o si por el

contrario ésta se distribuye adecuadamente de acuerdo a las necesidades de la región. Se hace imprescindible contar con información al respecto y con los mecanismos para que sea constantemente actualizada.

En segundo lugar, al no disponer de la información básica sobre los temas y las áreas en que actúa la cooperación tampoco se cuenta con los montos que ella aporta. Por consiguiente, no es posible realizar cálculos de los costos y los beneficios globales que se derivan de la cooperación en general, aparte de los que realiza cada una de las entidades. No hay información agregada que permita evaluar el impacto y el peso de la cooperación sobre las actividades de los consejos. A la vez, estos no pueden realizar una programación de largo plazo en lo que se refiere a estos recursos.

En tercer lugar, al existir una amplia gama de entidades que abarcan los más variados temas, la cooperación termina por ser dispersa y por perder la efectividad que podría tener en un esquema integrado. Sobre todo, la dispersión es un aliciente para que la cooperación se oriente hacia muchos proyectos relativamente pequeños en lugar de concentrarse en pocos proyectos de mayor dimensión y de más importancia.

En cuarto lugar, en la actualidad no existe claridad sobre la definición de prioridades, en términos de los temas a los que se orienta la cooperación así como la asignación de los recursos que ella canaliza. La dispersión y la superposición de entidades de cooperación, tanto como la inexistencia una instancia de coordinación en el gobierno regional, llevan a que esas prioridades sean definidas de acuerdo a las agendas de cada organización o, en el mejor de los casos, por acuerdos puntuales con las autoridades regionales. De cualquier modo, la orientación de la cooperación no responde a un plan previamente establecido ni coordinado desde los consejos.

Finalmente, aun sin que ella misma se lo proponga, la cooperación internacional puede llegar a adquirir un peso demasiado grande en las decisiones, orientaciones y acciones de los consejos, hasta el punto de hacer peligrar la continuidad y la sustentabilidad de esas acciones. En la medida en que gran parte de las actividades de los consejos se asienta en la asistencia de organismos externos y cuenta como primera fuente con los recursos de estos, es altamente probable que se vea como innecesaria la construcción de una capacidad propia. La creación de dependencia con respecto a los organismos de apoyo es uno de los obstáculos para que las instituciones puedan

asumir sus propias responsabilidades y enfrentar las tareas que son de su competencia.

RECOMENDACIONES

Los problemas descritos en las páginas precedentes pueden enfrentarse con el apoyo a los programas de fortalecimiento que existen en los consejos. Este apoyo debe ser entendido como un conjunto de acciones coordinadas que se dirigen hacia un mismo objetivo y que actúan al mismo tiempo.

Objetivos

El objetivo central del apoyo a la modernización debe ser el fortalecimiento institucional de los consejos, entendido como uno de los elementos básicos para que ellos puedan cumplir a cabalidad sus funciones de instancias de gobierno y de representación.

El fortalecimiento debe expresarse en la capacidad para construir una visión estratégica de la región, de la cual se desprendan propuestas de largo alcance, que a su vez puedan ser plasmadas en los planes de desarrollo. Todo ello exige eficiencia y eficacia en el desempeño de las acciones y agilidad y transparencia en la administración de los recursos a su cargo.

Unos consejos con esas condiciones estarán en capacidad de elaborar propuestas de desarrollo que puedan ser aceptadas como legítimas por el conjunto de la población, así como a responder ágil y eficientemente a las demandas de ésta. Con ello se habrán consolidado como gobiernos regionales capacitados para dirigir el proceso de desarrollo de la región.

Componentes

El apoyo a la modernización de los consejos regionales puede asentarse en los componentes que se describen brevemente a continuación.

a) Reformas legales y constitucionales

Es necesario que los consejos impulsen un proceso de análisis serio, detenido y profundo del marco jurídico-normativo que rige sobre ellos, con el fin de encaminar una reforma que permita superar los obstáculos que actualmente existen para consolidar el régimen autonómico. Aunque esta es una tarea que rebasa el ámbito de las instituciones regionales, ya que se trata en gran medida de un tema de alcance nacional, es preciso que los consejos tomen la

iniciativa, ya que son los únicos que pueden hacerlo en tanto en ello se juegan sus intereses.

Con este fin sería conveniente constituir en un primer momento un grupo de trabajo encargado de analizar, desde el punto de vista de la gobernabilidad de las regiones autónomas, el actual marco constitucional y legal. El resultado de esta actividad sería un estudio que establezca las condiciones positivas y negativas que el actual ordenamiento ofrece para la consolidación del régimen autonómico.

En un segundo momento el mismo grupo técnico con el apoyo de representantes de ambos consejos podría encargarse de elaborar una propuesta de reformas a los diversos cuerpos jurídicos y, en caso de ser necesario, de delinear los contenidos de nuevos cuerpos legales.

En un tercer momento los consejos podrían proceder a difundir y a promover el debate de la propuesta. Sería recomendable en este punto desarrollar mesas de concertación en las que se integren los diversos actores que forman parte del proceso y que tienen alguna participación en las diversas fases de la reforma (representantes de los dos consejos, del Gobierno Nacional, de la Asamblea Legislativa, de los municipios de la región y de la sociedad civil de la región).

Con estos pasos se podría llegar a un consenso sobre la necesidad y la orientación de las reformas, de modo que se pueda llegar a la fase final de debate en la Asamblea con acuerdos bastante avanzados.

b) Estructura orgánica y desarrollo administrativo

La revisión y readecuación completa de la estructura orgánica y administrativa es una necesidad que debe ser abordada de inmediato. Se requiere contar con una consultoría que realice un análisis en profundidad de las condiciones que rigen actualmente. Es imprescindible que esta actividad sea enfocada desde la perspectiva de organismos de gobierno y de representación, lo que significa superar el nivel estrictamente administrativo y gerencial. El enfoque debe ser el que corresponde a instituciones netamente políticas.

El marco organizativo-administrativo debe ser pensado como un sistema que confluye hacia el trabajo de legislación y de administración, que son las funciones básicas de los gobiernos regionales. No resulta suficiente contar con buenas instancias de apoyo si éstas no se encuentran en línea con los objetivos institucionales, esto es, con su condición

de las primeras y más importantes entidades de la respectiva región. Igualmente, será recomendable analizar los aspectos más políticos de la organización, como el número de comisiones y las relaciones que existen entre ellas.

En ese marco será necesario contar con un esquema orgánico y administrativo que se caracterice por la definición clara de las funciones y de los procedimientos de cada área de trabajo. Deberá contar con la identificación precisa de cada uno de los puestos de los funcionarios y con los respectivos manuales de procedimiento. Igualmente, deberá establecer un sistema de selección de personal asentado en los méritos.

c) Capacitación

El apoyo a la modernización debe poner mucho énfasis en la capacitación de los integrantes de los consejos, incluyendo a los concejales y al personal administrativo, técnico y de apoyo. Es necesario realizar un diagnóstico de las necesidades de capacitación para formular un plan al respecto. Éste debería diferenciar entre las actividades inmediatas y las acciones de carácter permanente.

Las primeras deben ser realizadas en el menor tiempo posible y deben contemplar la capacitación para los futuros concejales, incluso cuando ellos son aún candidatos antes de las elecciones. En este caso se destacan temas de enorme importancia como las técnicas legislativas, procedimientos administrativos y marco jurídico nicaragüense.

Las de carácter permanente deben ser concebidas como un sistema de capacitación que quede instalado en los consejos y que forme parte de su estructura orgánica-administrativa.

d) Archivo y documentación

Los consejos deben constituir en plazo más breve sus unidades de documentación y archivo. Con este fin es necesario realizar un breve diagnóstico de las actividades que se desarrollan y por tanto, de las necesidades al respecto. Es posible acudir a experiencias como la de la Asamblea Legislativa para llegar al diseño más apropiado de ésta que debe ser una unidad permanente de los consejos.

Cabe destacar que en Nicaragua se está debatiendo la ley de acceso a la información pública, que exige que las instituciones públicas pongan a disposición de la ciudadanía toda la información que ellas manejan. Esto obliga a contar con un manejo técnico y especializado de

esa información, lo que se logra sin mayores problemas ni esfuerzos con una unidad de archivo y documentación adecuadamente diseñada.

e) Asesoría

Los consejos deben contar con asesoría especializada en los diversos campos que forman parte de su actividad. Es recomendable que exista un equipo de asesoría permanente que se encargue del apoyo al conjunto del consejo por medio del seguimiento de los temas de mayor importancia que éste trata. Este equipo debe formar parte de la planta de funcionarios sin que responda a los diversos intereses políticos que forman parte del consejo.

También es necesaria una asesoría para las diversas comisiones, por lo menos para las que se ocupan de los asuntos más delicados y sensibles (como la demarcación territorial, las relaciones con los municipios, entre otros).

El ámbito de las secretarías del ejecutivo también debe ser apoyado con asesorías especializadas de carácter permanente. Su trabajo exige la consideración y la definición de aspectos eminentemente técnicos que requieren el apoyo de expertos.

Es también conveniente que se cuente con un fondo de contingencia para asesorías especializadas en temas puntuales. Este permitirá contar el asesoramiento de especialistas en las diversas materias que debe abordar el consejo en su actividad de gobierno regional.

f) Comunicación

Los consejos deben contar con la capacidad necesaria para construir una estrategia de comunicación. A partir de ella se debe establecer un sistema que permita manejar todos los aspectos relacionados con el tema.

La comunicación estratégica debe ser entendida como el conjunto de acciones y procedimientos que se realizan para consolidar la imagen de la institución y para asegurar las relaciones entre sus diversos componentes, así como con el entorno y los actores externos.

Se hace indispensable incluir este tema en la formulación de los planes de desarrollo, como parte integrante de ellos y no solamente como el mecanismo de difusión que se añade después de que el plan ha sido delineado. La comunicación estratégica debe desprenderse directamente de la visión de los gobiernos regionales.

g) Estudios y análisis

Los consejos deben conformar unidades de estudios y análisis. Estas deben encargarse de producir, analizar y difundir la información acerca de la región. Deben formar parte de la estructura de cada uno de los consejos, independientemente de que en ellas participen otras instituciones y personas.

Una modalidad apropiada para este fin puede ser la constitución de un centro o instituto de estudios de las regiones autónomas. Con este fin se puede aprovechar la capacidad existente en las universidades de la región (BICU y URACCAN), así como la presencia de expertos y académicos que se desempeñan en diversas organizaciones no gubernamentales.

h) Equipamiento e infraestructura

El Consejo Regional de la RAAS debe recibir atención prioritaria para mejorar su infraestructura. Con este fin se debería realizar un estudio para determinar las necesidades y proceder a elaborar un proyecto arquitectónico nuevo.

Los dos consejos necesitan actualizar su equipamiento, en especial en lo que se refiere a los equipos de comunicación y sus respectivas redes. En este plano se deben considerar dos aspectos básicos. En primer lugar, la adquisición de nuevos equipos de acuerdo a las necesidades de cada una de las unidades administrativas y de gestión. En segundo lugar, la definición de un programa de mediano plazo de actualización y adquisición de acuerdo a las necesidades que se deriven de los cambios que se introduzcan en el proceso de modernización de los consejos. En ambos casos se debe poner especial atención a las licencias del software.

i) Cooperación externa y captación de recursos

Cada uno de los consejos debe conformar una unidad de manejo de la cooperación técnica. Esta debe encargarse de transmitir a las entidades de cooperación las prioridades establecidas por los consejos y de hacer el seguimiento de las actividades que se desarrollan con los recursos originados en estas. La unidad debe formar parte de la organización permanente de los consejos, en lo posible en relación directa con las más altas autoridades de cada uno de ellos. Debe mantener su estabilidad de manera que no le afecten los cambios políticos que necesariamente deben ocurrir en los consejos, pero a la vez debe mantener una prudente distancia con los organismos cooperantes.