

Las Regiones Autónomas: Un Desafío para el Proceso de la Descentralización en Nicaragua¹

Jochen Mattern

EN 1987, con la aprobación de la Ley de Autonomía en Nicaragua se da una primera experiencia descentralizadora cuyo alcance, en cuanto a su mandato constitucional, es único en América Central, por no decir en América Latina. Casi la mitad del territorio fue declarado autónomo, con sus propios gobiernos, elecciones, administraciones y competencias. Por otro lado, con el cambio del gobierno, en 1990, se inició un proceso de descentralización, en el marco de la transformación económica y modernización del Estado, enfocado y direccionado hacia el ámbito municipal. En dicho proceso no se han consi-

derado los dos niveles gubernamentales existentes en la Costa Atlántica (el regional y el comunal); éstos no han sido incorporados satisfactoriamente dentro de una estrategia de descentralización del país.

1. Este artículo es producto de un estudio elaborado por el autor para el Programa de Fortalecimiento del Proceso de Descentralización y Desarrollo Municipal (PROFODEM/GTZ), y efectuado entre febrero y abril del 2002.





El propósito de este artículo es mostrar los problemas que enfrenta la autonomía regional y cuáles son los obstáculos y desafíos más grandes para incorporar las Regiones Autónomas en un proceso coherente de descentralización. Eso hace primero necesario una breve reflexión sobre el concepto de autonomía dentro de un estado nacional descentralizado, que es lo que pretende ser Nicaragua desde los años 90. Aquí también se desarrollará el concepto utilizado para medir el grado de autonomía que las regiones realmente tienen. Se usará las categorías de autonomía política, administrativa y financiera/fiscal.

En lo político se presentará primero el marco legal, para después examinar las capacidades de los gobiernos regionales (GR). Enseguida se analizará el proceso electoral regional de ese año, dado que la elección democrática de sus representantes es una de las condiciones principales para una autonomía política y la legitimidad de su gobierno. El componente administrativo abarcará igualmente, primero, los aspectos legales, para analizar después las capacidades de las administraciones regionales, así como la forma en que los GR cumplen con sus atribuciones. Luego se examinarán las relaciones entre los diferentes niveles gubernamentales ya que son un punto clave

para la funcionalidad de un sistema descentralizado. Debido a que en la Costa Atlántica se cuenta con cuatro niveles gubernamentales, la complejidad y los problemas entre dichas relaciones aumentan considerablemente.

Finalmente estudiaremos la autonomía financiera, el componente que más limitantes muestra para la Autonomía Regional. Bajo este concepto se examinará el marco jurídico, las transferencias presupuestarias que reciben las autoridades regionales y los ingresos obtenidos por las concesiones para la explotación de recursos naturales, que son actualmente la única fuente de ingresos propios. Al final se darán algunas ideas y recomendaciones considerando la autonomía regional en el marco de la descentralización del estado.

El Concepto de Autonomía dentro del Proceso de Descentralización

Veinte años atrás, la descentralización del estado fue determinada como “la última moda para administraciones de países en desarrollo” (Convers, 1983). Con el fin de la guerra fría y con ello la competencia de dos sistemas políticos diferentes, el modelo de una democracia pluralista, en conjunto con un sistema económico de mercado, se ha afirmado como el arque-

tipo más deseable para el bienestar de su población. Dentro de este modelo, la descentralización se puso de moda de nuevo, pero vista ahora como un instrumento de la modernización del estado, para hacerlo más funcional y cercano a las preferencias de su población. El gobierno de Nicaragua, a través de la Secretaría Técnica de la Comisión Sectorial de la Descentralización, define la descentralización “como la transferencia de funciones, recursos y autoridad de los entes sectoriales a los entes autónomos, gobiernos regionales y locales y a organizaciones de la sociedad” (STCSD, 2002).

De manera general, las ventajas de la descentralización son: la desconcentración del poder político, y con eso, mejores oportunidades de democratización; la aplicación del principio de subsidiaridad, que implica que los problemas se resuelven en el ámbito de gobierno que les corresponde; y el aumento de la responsabilidad de los gobiernos, por las posibilidades de influencia e incidencia de la población local en la gestión del gobierno local. En el ámbito económico se ve sobre todo una mayor eficiencia local; y con eso, una mejor promoción de servicios municipales y regionales. Pero estas ventajas sólo son eficaces cuando el proceso de descentralización se implementa simultáneamente en los ámbitos político, administrativo y financiero/fiscal. Esos ámbitos son interdependientes y tienen que encontrarse en un equilibrio mutuo. Si no se toman en cuenta uno o dos de esos ámbitos, dentro de un proceso de descentralización, se pueden dar efectos negativos que pueden superar las ventajas mencionadas anteriormente.²

En el caso de Nicaragua—también a nivel internacional—, la descentralización política está bastante avanzada. Sin embargo, en los ámbitos administrativo y financiero/fiscal, el país está todavía atrasado (McLean, 1999).³ Eso significa que aunque los gobiernos municipales y regionales por derecho constitucional tienen un estatuto de autonomía, éstos no pueden

llenar dicho espacio por falta de recursos financieros y capacidades administrativas. Hasta ahora, el Gobierno Central (GC) estuvo utilizando la descentralización, para delegar competencias costosas (basura, transporte) a los municipios, sin acompañamiento de capacitaciones o recursos financieros y con el objetivo de captar recursos financieros de la cooperación internacional. Se puede hablar de una verdadera autonomía de sub-niveles de gobierno dentro un sistema político-administrativo descentralizado, solamente cuando estos niveles de gobierno cuentan con recursos humanos capacitados, técnicos y financieros suficientes para manejar su propio desarrollo y desempeñar sus atribuciones y funciones asignadas. Los GR corresponden a un nivel de gobierno menos consolidado y poco incorporado dentro una estrategia de descentralización. Eso se debió a que la Autonomía Regional fue resultado del régimen sandinista, y su objetivo principal fue el aseguramiento del poder y no la protección de las comunidades indígenas, los recursos naturales y el mejoramiento del bienestar de los costeños.

El concepto de autonomía, que tiene su origen en las palabras griegas *autos*: uno mismo y *nomos*: ley, es decir el autogobierno que una sociedad realiza a partir de sus propias leyes y costumbres, contempla los aspectos aquellos que pueden afectar a la organización social o política de un grupo, es decir, aspectos jurídicos, económicos, políticos, sociales, culturales, administrativos y lingüísticos. De una manera amplia, la Autonomía Regional se define "como un espacio de autodeterminación política-jurídica dentro del Estado Nacional unitario, en el cual las unidades étnicas indígenas y no indígenas, poblaciones socioculturales con base territorial, ejercen una serie de derechos fundamentales de tipo económico, educativo, cultural, ecológico y político." (Rivera et al. 1997).

Para el propósito de ese artículo, que examina la autonomía sobre todo desde la



© KHANH DANG TRAN / BLUEFIELDS

perspectiva de la descentralización, se va a tomar una definición más estrecha. Se clasifica la autonomía en lo político, administrativo y fiscal-financiero. Sin un grado mínimo de autonomía en todos los tres aspectos, así como una institucionalización de las relaciones gubernamentales⁴, las ventajas y beneficios para la población del proceso autonómico no se van a poder desarrollar. A continuación vamos a examinar cada uno de estos tres componentes, primero desde un punto de vista legal y después desde la óptica de los actores más importantes en el marco de la autonomía regional.

Autonomía Política

El grado de la autonomía política se puede medir sobre todo en la legitimación democrática de las autoridades, que se hace a través de elecciones democráticas. También por el grado de independencia que tienen estas autoridades del gobier-

no central, para que se les permita actuar en favor de sus regiones autónomas. Es importante también el cumplimiento de las funciones de las autoridades políticas regionales, las cuales son: capacidad legislativa, organización en comisiones de trabajo, formulación de políticas y estrategias en favor del desarrollo de sus regiones, etcétera.

De manera general, los costeños valoran la autonomía como un proceso positivo que implica nuevas oportunidades para la zona y que da el poder de tomar decisiones que ayudan a la dinámica de La Costa. Las palabras de Ray Hooker, Presidente de FADCANIC, puntualizan ese pensamiento: *la autonomía es como el instrumento que se puede utilizar para alcanzar la plena igualdad económica, política, social y cultural con los habitantes de la parte pacífica de Nicaragua*. Al mismo tiempo, igualmente de

2. Para un análisis más profundo acerca de este concepto de descentralización compárese: Manor, James: *The political Economy of democratic Decentralization*. Washington D.C. 1999.
3. El estudio trata de medir el grado de descentralización en 16 países en vías de desarrollo, en una escala del 1 al 10. En la descentralización política, el país llega a nueve puntos y desempeña con Colombia el primer lugar de los países de América Latina; mientras que en los ámbitos administrativos (2.0) y fiscal (2.9) está en la última posición de los países del continente.
4. Rogerio Pinto (2000) señala qué disfuncionalidades institucionales en las relaciones entre los diferentes niveles gubernamentales constituyen uno de los problemas más importantes para el proceso de la descentralización en Nicaragua.

manera generalizada, existe la percepción, entre los diferentes actores costeños, que el GC no ha tenido la voluntad suficiente para apoyar el proceso de autonomía y así hacer visibles las ventajas implícitas que conllevan un régimen autónomo. Como ejemplo citamos al Reverendo Norman Bent, procurador de los derechos humanos de pueblos indígenas, que lamenta *la falta de voluntad política a nivel central hacia una verdadera descentralización del estado y la autonomía regional*.

Aspectos Legales

En el caso de las Regiones Autónomas, la Constitución Política sienta las bases de una concepción de nación multiétnica y pluricultural, con definiciones de principio muy importantes, como son el reconocimiento de los pueblos indígenas, a la libre autodeterminación de éstos y a los derechos históricos de estos pueblos y comunidades étnicas que habitan en la Costa Caribe de Nicaragua.

En el marco del desarrollo jurídico, el régimen de autonomía tiene un respaldo constitucional muy significativo, igual que la autonomía municipal. También se establece un gobierno regional que tiene iniciativa de ley en materias propias de su competencia y cuyas funciones se desarrollan en el Estatuto de Autonomía. Desde el punto de vista legal existe plena autonomía en lo político, aunque el marco jurídico tiene debilidades. Una de las más importantes, la falta de regulación del régimen propietario en la zonas autónomas, que el Estado Nacional venía arrastrando desde hace más de cien años, recientemente, el gobierno actual acaba de aprobar dicha la ley de demarcación (enero 2003). Esto es importante ya que dicha ley está ligada a la cuestión de la descentralización. Porque el nivel comunal es oficialmente un nivel de gobierno y la falta de demarcación de sus territorios trae muchos conflictos entre los diferentes niveles gubernamentales presentes en las Regiones Autónomas.



© KHANH DANG TRAN / BLUEFIELDS

Otro vacío legal es la ausencia de un reglamento a la Ley 28, que regula y aclara el funcionamiento del régimen de autonomía regional. Al respecto se ha venido diciendo en los últimos años que sería mejor dictar una nueva ley o reformar la existente, antes de reglamentarla. Sin embargo, las autoridades regionales han optado por la reglamentación de la ley actualmente vigente. La razón principal de esta decisión está vinculada a la desconfianza de las autoridades regionales hacia el GC, puesto que una nueva ley o una reforma podrían reducir y delimitar el alto grado de autonomía de las dos regiones que les otorga la ley vigente.

Los representantes del partido indigenista YATAMA sustentan que muy difícilmente se pueden alterar o disminuir los derechos fundamentales de la autonomía y de los indígenas, porque están cimentados en la Constitución Política de 1995, cuya reformulación es una tarea difícil. Sin embargo existen esperanzas de que se pudiera dar una reforma del Estatuto, porque el actual presidente Bolaños, en el marco de un acuerdo con YATAMA⁵, contempla “la reforma al Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica, bajo un proceso de consulta amplio y de buena fe”.

Las Elecciones Regionales

Podemos decir que con la existencia de elecciones regionales, desde 1990 cada 4 años, se cumple con una condición básica de la autonomía política regional: la elección de sus autoridades. Sin embargo hay que destacar un creciente abstencionismo electoral en el transcurso de las elecciones pasadas, alcanzando su auge en las elecciones del 2002.

Existen diferentes opiniones sobre la causa principal de este alto grado de abstencionismo, que significa una debilitación real de la legitimidad de las autoridades regionales. La mayoría de los encuestados a cerca de este tema manifestaron la existencia de un creciente descontento y decepción de la población por no ver avances sustanciales en la situación de vida de los costeños. Pero, se aclara, que la mayoría de los costeños dirigen su crítica hacia las personas que desempeñan las funciones de las instituciones regionales y no hacia la existen-

Tabla 1: Las Elecciones Regionales 1990-2002

	1990	1994	1998	2002
Población Inscrita	79,591	93,925	206,016	199,152
Población Votante	62,433	69,484	85,944	75,699
Votos válidos	54,038	67,484	81,360	73,388
% de abstencionismo	22%	26%	58%	63%

Fuente: CSE, Dirección Cartografía.

cia de las instituciones en sí. Otro argumento es el desgaste electoral, por haber tenido elecciones en 1998 (regional), en 2000 (municipal), en 2001 (nacional) y en 2002 (regional).

Otro argumento que fue expresado en muchos casos fue el rol que jugó el Consejo Supremo Electoral (CSE) en esas elecciones regionales. Las críticas mencionan sobre todo la poca importancia que las autoridades electorales nacionales dieron al proceso de elecciones en La Costa: *existía una negligencia de las elecciones por los medios de comunicación y por el CSE* (Demetz).

En el caso de los medios de comunicación, los pocos recursos que destinó el CSE para propaganda electoral, solo favorecieron a los medios nacionales y no a los regionales; y eso tomando en cuenta que en grandes espacios de la Costa Atlántica no se pueden recibir las emisoras nacionales (Jarquín). Además se mencionó que el CSE no ha invertido lo suficiente en educación cívica sobre el proceso electoral, y también los problemas que ocurrieron en la preparación de las elecciones. A menos de una semana de efectuarse las elecciones, el CSE no había confirmado oficialmente, si se iban a llevar a cabo o no en la fecha prevista,

debido a problemas con la empresa responsable de emitir las boletas electorales. Que tenga esta facultad el Consejo Supremo Electoral (CSE) en Managua y no el Consejo Regional Electoral (CRE), es otro punto de crítica, como en general, la poca influencia que tiene el nivel regional en todo el proceso de las elecciones (Rigby). Otro problema fue la reducción del número de Juntas Receptoras de Voto, que aumentó aún más el costo para votar, sobre todo para la gente en lugares remotos, donde las únicas vías de comunicación son acuáticas, y por lo tanto, muy costosas (Sujo).

Otra problemática que ha sido mencionada es la influencia que ejercen los partidos nacionales sobre el nivel regional. Eso se puede observar, por ejemplo, en el proceso de escogencia de los candidatos, ya que muchos *no fueron puestos en la lista según los resultados de las elecciones internas, sino por decisiones de nivel central de los partidos, así que no se respecta la voluntad de la población* (Miller). *Es mucho juego político de las autoridades de Managua que tiene un interés en socavar el proceso de autonomía* (Howard). Jonny Hodgson habla de una autonomía secuestrada por el GC y que “en ninguna parte del planeta, personas con sentido común quieren votar

por representantes que están secuestrados” (Hodgson, 2001).

La débil representación de fuerzas políticas regionales tiene también su razón en las reformas de la ley electoral en el año 2000. Según la nueva versión, ya no pueden participar las circunscripciones particulares, sino solamente partidos políticos con estatus jurídico. La organización más afectada fue YATAMA⁶ que por haber sido una circunscripción popular no pudo participar en las elecciones municipales del 2000⁷ y tuvo que transformarse en un partido político, que implicó en cierta medida también una profesionalización de los políticos de YATAMA. Varias fuentes indicaron que también entre las filas de YATAMA se han dado casos de corrupción, aunque en una escala menor.

Las Capacidades de los Consejos Regionales

La partidización de los Consejos Regionales (CR) también influye negativamente en el trabajo que están desarrollando estas instituciones: *El CR regional funciona más en interés de los partidos grandes, que en función de los intereses regionales; y los cuerpos políticos representan los intereses de sus partidos* (Hodgson). Esto, por un lado está fundado, se-

5. Ese acuerdo contiene 19 puntos, entre otros: la demarcación y titulación de la tierra; acciones para contener el avance de la frontera agrícola; proyectos para enfrentar la extrema pobreza, y que todas las instituciones estatales en la Costa Atlántica deberían estar presididas por costeños. Bilwí 2001.
6. YATAMA (Yapti Tasba Maskrita Asla Takanka) significa Unidad de los Hijos de la Madre Tierra, que se constituye, en 1989, para aglutinar las diferentes fuerzas miskitas en un solo movimiento. La visión política de YATAMA es la defensa de los derechos indígenas y especialmente la defensa del proceso de autonomía regional, procurando la demarcación territorial y la reforma y reglamentación de la ley de autonomía.
7. Eso explica en buena parte el también alto abstencionismo en las elecciones municipales.





gún Melbourne Jackson, en el temor, por parte del GC, de dar una verdadera autonomía política, sobre todo por la explotación de los recursos naturales. Pero, por otro lado, también suma el hecho que los concejales electos no han tenido una visión clara sobre el proceso de autonomía. Porque, aún con todas las debilidades que tiene el marco legal existen posibilidades de avanzar, pero no hay todavía un proyecto costeño. Esta opinión es compartida por una gran parte de los entrevistados, que lamentan la falta de beligerancia de las autoridades regionales por la defensa de los intereses regionales.

Los CR no disponen de un mecanismo sistemático de seguimiento administrativo que les permita lograr la aplicación de sus resoluciones y ordenanzas. Estas limitaciones se observan especialmente en aquellas disposiciones que involucran a la administración pública regional — ministerios y poderes del Estado —, en cuyo ámbito de relaciones existen aún muchos vacíos legales, traslapes de competencias y problemas de autoridad/jerarquía administrativa. Ambos CR cuentan con un reglamento interno,⁸ lo que es visto como un avance, ya que este reglamento es una condición básica para el funcionamiento de los parlamentos; pero, al mismo tiempo, refleja los problemas que

tienen ambos CR en su capacidad legislativa, como en encontrar consensos que permitan de tomar decisiones. Por otro lado, el GC hasta ahora no ha tomado ninguna medida para capacitar y fortalecer los CR y a sus miembros.

En ambos CR existe, en términos generales, una agenda común, lo que en cierta forma ilustra el esfuerzo de ambos cuerpos, y en particular de sus Juntas Directivas, de sesionar en forma conjunta. Como ejemplos se pueden mencionar dos anteproyectos (reglamento de la Ley 28 y demarcación y titulación de tierras comunales) que fueron aprobados conjuntamente por ambos Consejos Regionales.

Todavía los CR no cuentan con políticas claras de cómo fomentar el desarrollo económico y social de las regiones, para aumentar el bienestar de su población. Las organizaciones de la Sociedad Civil han concertado, en el 2001, una “Agenda Regional Costa Caribe”, que contiene una “visión de Regiones Autónomas Autosostenibles” en donde se exponen “las prioridades de la sociedad costeña, que apuntan al desarrollo regional sostenible, de manera que sirvan para la definición de políticas públicas y de acompañamiento en los municipios de las Regiones.” En la RAAS se ha dado un primer paso con la incorpo-

ración de la sociedad civil en el Consejo Regional de Planificación recién creado.

EL CR de la RAAS, en el 2002 contaba con 14 comisiones de trabajo. Cada concejal puede máximamente estar en tres comisiones. Cinco de esas comisiones eran consideradas activas y contaban con un plan de trabajo, siendo éstas las de Educación, Laboral, Economía, Salud y Demarcación. En otras comisiones, por ejemplo la comisión anti-drogas, no se habían desembolsados siquiera los fondos para su operación. El CR de la RAAN contaba con 13 comisiones de trabajo, de las cuales siete eran consideradas activas o prioritarias. Regularmente, estas comisiones estaban elaborando informes trimestrales sobre sus gestiones, que se concentraban básicamente en un seguimiento a las decisiones adoptadas en las sesiones del CR.

Autonomía Administrativa

Dentro del concepto de autonomía administrativa se encuentran, en primer lugar, las capacidades de las administraciones autónomas y el grado de cumplimiento de sus atribuciones. Al mismo tiempo, sobre todo desde el punto de vista de la descentralización, es muy importante examinar las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno. Esto, porque existe un potencial de conflictos entre las delegaciones de la administración nacional y la administración regional y municipal, el cual va en aumento cuando las competencias de cada nivel no son suficientemente aclaradas y si no existen mecanismos de coordinación, cooperación y control institucionalizados.⁹

Aspectos Legales

Las competencias o atribuciones de las Regiones Autónomas están débilmente desarrolladas y de manera ambigua. Sólo en una atribución se dice claramente: “administrar los programas de salud, educación, cultura, abastecimiento, transporte, servicios comunales, etc.,” agregándosele que es “en coordinación con los ministerios correspondientes”. Otra atri-

bución que podemos calificar de específica es la de: "Impulsar los proyectos económicos, sociales y culturales propios". El resto de atribuciones, como lo dijimos anteriormente están redactadas de forma ambigua y usando expresiones como: "promover" y "fomentar".

El Estatuto de Autonomía le asigna un papel limitado en la búsqueda del desarrollo a las Regiones Autónomas. Las atribuciones que les señala la Ley son las de participar en la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo nacional en su región. Otro atributo importante que se le reconoce en la Constitución es el de aprobar o no las concesiones en La Costa.

Se establece también el espacio territorial en donde deben ejercerse los derechos de autonomía regional; la división de estas regiones en municipios y que éstos deben ser establecidos conforme a sus tradiciones comunales; también que la subdivisión administrativa de los municipios será establecida y organizada por los Consejos Regionales. En el ámbito del desarrollo jurídico, el régimen de autonomía tiene un respaldo constitucional muy significativo, igual en importancia al asignado a la autonomía municipal. La Constitución Política no establece ningún nivel jerárquico entre ambas autonomías, en ninguna parte se señala que una se subordina a la otra.

Las Capacidades de las Administraciones Regionales

De manera general se puede constatar que las capacidades administrativas y técnicas de las administraciones regionales han aumentado desde su instalación en 1990, pero siguen siendo muy bajas e insuficientes; la capacidad de ejecución en ambos casos está bastante reducida. Existen debilidades sobre todo en la formulación de proyectos y en planificación estratégica. Ambas regiones no cuentan todavía con un Plan Estratégico de Desarrollo Regional.



Aparte de la escasez de recursos financieros es, sobre todo, el bajo nivel técnico de los recursos humanos la causa de la reducida capacidad administrativa de las autoridades regionales. Pero el problema no es solamente que no existe personal formado y capacitado. El problema general de la administración pública, que es similar al que ha enfrentado con gran intensidad el país en los últimos años, es la contratación de personal por su filiación política y no por sus capacidades técnicas-profesionales. Por la polarización política existente en los GR, el personal cambia con los gobiernos: *botan a buenos elementos y ponen a cualquiera sólo para llenar el espacio, debilitando aún más las instituciones regionales* (Rigby).

Por la RAAS, el Concejal Melbourne Jackson admite, que sin un fortalecimiento sustancial del área administrativa, el GR no va a poder ejecutar proyectos propios, previstos por la ley. La administración regional de la RAAS actualmente tiene cuatro Secretarías: Finanzas, Asun-

tos Municipales, Sociales, Planificación y está por instalarse la Secretaría de Recursos Naturales. Ésta última ya está aprobada por la Resolución 00-2002 y se va a instalar físicamente en los próximos meses. La Secretaría de Sociales también está recientemente instalada y todavía no ha producido muchos resultados visibles. La Secretaría de Asuntos Municipales, aunque tiene más tiempo de estar operando, no ha dado muchos frutos, pero el nuevo gobierno está planteando una reanimación de la Secretaría.

Lo que es la Secretaría de Planificación, su propia existencia ya significa un avance. Según Luis Mairena, Secretario de Planificación al momento de esta investigación, todavía no existe mucha experiencia en planificación. Pero se han establecido algunas líneas estratégicas:

1. Fortalecimiento institucional del GR.
2. Fortalecimiento municipal para gestionar recursos y capacitar en tributación.

8. El reglamento de la RAAS fue aprobada en 1998; el de la RAAN, en el 2000.

9. Leonhard /Marshall 1982, S.28, fueron de los primeros que indicaron esa problemática. Una administración solamente descentralizada refuerza el poder del GC a nivel regional o municipal, mientras que una descentralización debilita la posición del GC. Donde se encuentran los dos niveles existe un potencial de conflictos.

3. Fomento y desarrollo económico y social.
4. Gestión del fondo de desarrollo especial.

En los últimos dos años no se produjeron informes de gestión del Gobierno Regional. Aparentemente se elaborará un informe para el traspaso de las nuevas autoridades, pero hasta la fecha de estas entrevistas todavía no se había realizado. Desde el año 2001 se está llevando a cabo la elaboración de un Plan de Desarrollo Regional por la Consultora RECURSA, con financiamiento del BID-ASDI Partnership. Aparte del logro de la inclusión de dos miembros en el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES), la instalación del Consejo de Planificación Regional se ha visto como el avance más sustancial en los últimos años.

La administración de la RAAN enfrenta los mismos problemas ya mencionados. Sin embargo, Miguel González señala, que aunque el GR de la RAAN dispuso de menos recursos de inversión pública (comparado con la RAAS en el 2000), “las obras fueron ejecutadas con un mejor nivel de seguimiento y coordinación hacia otras autoridades por parte de los funcionarios de la administración regional” (González, 2001). Pero, según el informe del GR 2001, no se pudieron ejecutar todos los proyectos programados para ese año, lo que demuestra pocas capacidades de ejecución todavía existentes.

Cabe señalar que la estructura orgánica funcional del GR de la RAAN está más avanzada que en la RAAS. Cuenta con una Secretaría General, una Dirección Administrativa y las Secretarías de Información y Prensa, Planificación, Recursos Naturales y Demarcación Territorial, Asuntos Municipales y Comunales, Educación, Cultura y Deporte, Salud, Infraestructura, Transporte e Inversión Pública, y Cooperación Externa y Relaciones Internacionales. La mayoría de las Secre-

tarias están divididas en departamentos, responsables para áreas específicas dentro de la Secretaría.

Aunque el GR no cuenta con un plan estratégico de desarrollo regional. La ex gobernadora –en su entrevista– estuvo anunciando un plan de desarrollo con una perspectiva de siete años, que debería servir como una guía que trascendiera el período de cada GR en el poder. La RAAN tampoco cuenta con un Consejo Regional de Planificación, pero ya existen planes concretos de instalar esta institución de manera similar que en la RAAS. Esto dependería mucho de la voluntad de las nuevas autoridades en la RAAN. Se ha elaborado un informe de gestión de enero a noviembre de 2001 (GR, RAAN, 2001).

El Cumplimiento de las Atribuciones

Una pregunta que surge cuando se está examinando las capacidades administrativas es si los GR realmente cumplen con sus atribuciones. Como ya hemos mencionado existen problemas en la formulación de las atribuciones por la ley, que dificultan la respuesta a esa pregunta. Pero la problemática más grave, que es

al mismo tiempo el obstáculo más importante para la autonomía administrativa, es el manejo desperdigado de los servicios públicos, que son también atribuciones de las autoridades regionales. Eso significa que los GR no tienen la “facultad real” para administrar los servicios públicos como dice la ley. Otro problema es que las delegaciones regionales del GC no tienen ni poder de tomar decisiones propias ni potestad sobre la utilización de sus recursos, así que los servicios están manejados de manera centralizada desde Managua.¹⁰

Estas delegaciones han sido criticadas fuertemente, porque no cumplen de forma satisfactoria con su mandato de brindar los servicios básicos. Eso se debe principalmente a la falta de personal (capacitado), equipamiento y recursos financieros suficientes para cumplir con sus objetivos. Además existe el mismo problema de la partidización de los cargos directivos en las delegaciones. Hasta ahora, el GC ha mostrado poca voluntad de iniciar un proceso de descentralización, para que los GR pudieran cumplir mejor con sus atribuciones y mejorar los servicios brindados a la población.

Sin embargo cabe destacar que en los sectores de Salud y Educación se ha venido avanzando hacia una verdadera descentralización. En el sector Educación se ha implementado el Sistema Educativo Autónomo Regional.¹¹ Eso es un avance significativo hacia el reconocimiento de la multilingüidad del país. Pero esto sólo se da en las lenguas miskita y creole inglés. El reconocimiento de esta última en este sistema educativo existe en gran parte sólo por el fuerte involucramiento de la Iglesia Morava, que funciona como el ente responsable para la ejecución y el financiamiento del programa. Lenguas como el sumo-mayangna, hasta la fecha de esta investigación todavía no se atendían.

En el sector Salud, la aprobación de la Ley General de Salud, en marzo 2002, establece las condiciones que permiten a los



© PINO DE SETA / PUERTO CABEZAS



CR cumplir con sus atribuciones que tienen en este sector.¹² La ley dota a los CR de competencias, funciones y responsabilidades, que significan una descentralización real y un paso hacia una verdadera autonomía regional. Además se abrió oficialmente un diálogo entre las Regiones Autónomas y el Ministerio de Salud (MINSA), para asegurar, apoyar y garantizar la implementación de las nuevas normas y una mejor atención a la población. El problema es que estos esfuerzos descentralizadores en el ámbito sectorial constituyen acciones aisladas y no acciones concertadas y coherentes. Lo mismo podemos observar también en las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno.

Las Relaciones entre los Diferentes Niveles Gubernamentales

De manera general se puede destacar que no queda muy claro el rol de los tres ni-

veles gubernamentales presentes en las Regiones Autónomas y no existen mecanismos legales institucionalizados ni de coordinación, cooperación o control.

Las Relaciones entre el Nivel Regional y el Central

La mayoría de los costeños describe las relaciones entre el nivel regional y cen-

tral como negativas, caracterizadas por la ignorancia del lado del Pacífico, un racismo latente hacia La Costa y una visión etnocentrista por parte del GC. Se menciona la falta del apoyo del GC¹³, que ve la autonomía más que todo como una amenaza. La otra problemática ya fue abarcada anteriormente cuando hablamos sobre la administración desconcentrada

10. Johnny Hodgson expresó a cerca de esta problemática: El GR *sólo está administrando la casa y no la región, que sigue siendo administrada por las delegaciones regionales desconcentradas.*

11. El SEAR se ha incorporado como un capítulo específico al Plan Nacional de Educación.

12. La ley en su Art. 11 constata que "Las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica podrán definir un modelo de atención en salud conforme a sus tradiciones, culturas, uso y costumbres dentro del marco de las políticas, planes, programas y proyectos del Ministerio de Salud. El Ministerio de Salud coordinará con los Concejos Regionales todos los aspectos relacionados con los modelos de gestión institucionales, así como los requeridos, para promover la descentralización, desconcentración y delegación en estas regiones. Los Consejos Regionales Autónomos podrán crear sus instituciones administrativas de salud, que consideren convenientes para la administración de los servicios de salud, todo en el marco de la autonomía y acorde con las políticas normas y procedimientos nacionales de salud."

13. Ray Hooker mencionó como ejemplo: *el GC no apoyó la construcción de las universidades autónomas.*

de las regiones, como sucede con cualquier departamento del resto del país. Esto deja un espacio muy reducido de maniobra para los CR. Además, en muchos casos, el GC no toma en cuenta el nivel regional sino que gestiona directamente en el ámbito municipal.¹⁴

No se han desarrollado mecanismos de coordinación oficiales entre ambos niveles de gobierno, pero ambos GR sostienen reuniones con las delegaciones regionales. La problemática es que los delegados no pueden decidir nada sin consultar con el ente central en Managua, lo que hace al sistema bastante infuncional. Además, no existen mecanismos de monitoreo para medir el impacto de las acciones hechas por el GC en la región. Una mejora de esa situación se ha confirmado para el sector ambiental, donde por decreto presidencial existe un convenio de gestión más descentralizada. Sin embargo, esa coordinación no pudo todavía incidir en un mayor control sobre los recursos naturales de la zona. Cabe mencionar aquí, que las relaciones entre el GC y los GR funcionaron sobre todo a través de canales y estructuras partidarias.

Las Relaciones entre las Regiones y los Municipios

También, para las relaciones entre las Regiones Autónomas y los municipios es válido considerar que no existen mecanismos institucionalizados que regulen la coordinación entre estos dos niveles de gobierno. Como no se establece claramente una jerarquía entre los dos niveles y el ámbito de acción de cada uno de ellos, se han dado conflictos de competencia entre las dos autoridades.¹⁵ Otra fuente de conflictos es la participación del 25% que por la ley corresponde a los municipios en concepto de concesiones por explotación de recursos naturales. Por otro lado, los GR no pudieron cumplir con su rol de ser facilitadores de los municipios en la gestión de proyectos para ellos. En muchos casos, ni siquiera existe un intercambio sobre las prioridades entre los dos niveles.



© KHANH DANG TRAN / BLUEFIELDS

Pero cabe a destacar que en ambos regiones se confirmó un lento pero constante mejoramiento en las relaciones entre los dos niveles de gobierno. Es lo que afirmaron varios alcaldes y miembros de los CR. Sin embargo, por la falta de mecanismos formales, en muchos casos, son esfuerzos informales, que a menudo antes tienen que ver con la misma afiliación partidaria.

Las Relaciones entre las Regiones y las Comunidades

Las relaciones entre las Regiones Autónomas y las comunidades son caracterizadas también por la falta de mecanismos claros acerca de cómo se debería efectuar la coordinación entre ambos niveles. Aunque en ambos CR se encuentran miembros de las comunidades étnicas, los parlamentos regionales han sido criticados de que no existen muchos esfuerzos del GR para invertir en proyectos comunales. También, la poca atención, el abandono y la lejanía del GR del territorio y de sus realidades fueron mencionados por líderes comunitarios.¹⁶

A pesar de que el nivel regional admite que existen choques de filosofías entre los líderes tradicionales y la administración regional, se enfatizó que en los últi-

mos años se han realizado, en varios casos, alianzas con las comunidades, para repartir las inversiones en el territorio.

Aunque no existe todavía una legitimación jurídica, ambos CR se responsabilizaron para legitimar a las autoridades tradicionales, confirmando a los líderes comunales y los síndicos en el cargo que ocupan en las comunidades. Se han reportado casos en que las autoridades regionales influyen en las elecciones en el ámbito comunal a través de proponer sus candidatos preferidos, dejando así poco espacio para una elección dentro la misma comunidad (Rigby, Espinoza).

Las Relaciones entre Municipios y Comunidades

Las relaciones entre los municipios y las comunidades han sido, en muchos casos, muy conflictivas. Eso tiene su explicación en que los municipios constituyen una entidad territorial muy joven en la Costa Atlántica y que ha sido implementada sobre el sistema de administración de las autoridades tradicionales en las comunidades. Según la Constitución Política y la Ley 28, las comunidades indígenas tienen derecho a su territorio y sus propias formas de gobierno, dejando a los municipios sólo el derecho a la circunscripción. Eso ha conducido a muchos conflictos so-

bre tierras entre los municipios y las comunidades. Así que, en los municipios con muchas comunidades indígenas, la gobernabilidad por parte de la administración municipal está sustancialmente reducida. De tal forma que el espacio de maniobra para el Alcalde y el Consejo Municipal está muy limitado, sobre cuando no hay participación de líderes comunales en el Consejo Municipal. Eso reduce la funcionalidad del municipio como ente de administración territorial.

Todavía no existe un reglamento legal que defina el rol de cada uno de los dos niveles de autoridades ni la manera cómo se integraría el nivel comunitario en la jurisdicción municipal ni cómo podrían acercarse los servicios públicos, en su mayoría municipales, hacia las comunidades. Tampoco existe un mecanismo que garantice una participación de miembros de comunidades en el Consejo Municipal. Por eso, muchas personas opinaron que, en el caso de la Costa Atlántica, las competencias de los municipios deberían de ser más enfocadas hacia esta problemática.

También existen conflictos por la explotación de recursos naturales en territorios comunales, sobre todo porque las comunidades no tienen derecho a un beneficio económico por la explotación de sus recursos. En varios casos, las comunidades han reclamados, ante las autoridades municipales, una participación en dichos beneficios. En pocos casos, los municipios indemnizaron a las comunidades, un ejemplo de ello es la comunidad de Tasbapouní. Pero, en la mayoría de los casos no queda nada para las comunidades,

porque no tienen mucho poder de negociación. Esos conflictos tienen su origen, en gran parte, porque no existe claridad sobre los límites de territorios reclamados por las comunidades indígenas.

Autonomía Financiera

El grado de autonomía financiera se determina primero por la cantidad ingresos propios de un gobierno autónomo y segundo si éste puede decidir libremente sobre el destino de sus recursos financieros. Importante en este sentido es que el GR cuente con los suficientes recursos para desempeñar sus atribuciones.

Aspectos Legales

Las fuentes de financiamiento para las Regiones Autónomas son débiles y totalmente dependientes del Gobierno Central. En el Estatuto quedan establecidas como fuentes los fondos provenientes del Presupuesto Nacional, que evidentemente deja en desventaja a las Regiones Autónomas. También se establecen como fuentes los impuestos regionales, ante lo cual los CR sólo se limitan a proponer a la Asamblea Nacional, en una situación en donde la política tributaria de los últimos gobiernos es claramente centralizadora. En la ley se habla de un fondo de desa-

rollo especial del GC direccionado hacia las Regiones Autónomas, que aún no se ha implementado.

La otra fuente que se establece es la participación en los ingresos que provienen de la explotación de los recursos naturales, ante lo cual no se establece en qué proporción. En la práctica, esto ha venido significando algunos ingresos adicionales a las Regiones Autónomas, pero se basan en acuerdos entre las Regiones y Ministerios, lo cual no da ninguna seguridad jurídica sólida. Esa limitada autonomía financiera constituye uno de los obstáculos más grandes para la autonomía regional y el campo donde más urge una legalización e institucionalización, para un efectivo ejercicio de la autonomía.

Aunque la Ley 28 determina que los GR deben elaborar un plan de arbitrios, en ambas, regiones todavía no se ha cumplido con este mandato. Mientras representantes de la Sociedad Civil y de las Universidades sustentan que no ha habido voluntad ni capacidades de elaborar un plan de arbitrios, los representantes de los CR argumentan que no se ha hecho esta labor, por el temor de la reacción de la población, ya que la introducción de nuevos impuestos aumentará aún más la carga tributaria de la población costeña. Sin embargo, para ambos CR, la elaboración de un Plan de Arbitrios constituye una prioridad.

Las Transferencias Presupuestarias

Cada año, en la Ley de Presupuesto se fija el monto a transferir a los Gobiernos y Consejos Regionales Autónomos. En los últimos años se han incrementado las partidas presupuestarias. Desde 1999 se asigna a los GR gastos de capital a ser ejecutados por las administraciones regionales. Esos fondos provienen del Plan de Inversión Pública, previstos para la inversión pública en la Costa Atlántica. Las autoridades regionales son responsables para formular los proyectos a ser ejecutados con estos fondos.

14. Un ejemplo para ese "bypassing" son las transferencias de la SETEC para la ejecución de los proyectos de la Estrategia Reforzada de la Reducción de la Pobreza, que se desembolsan directamente a nivel central.

15. Por ejemplo, adoquinado de calles por las autoridades regionales, que es una competencia municipal.

16. Carlos Salgado, Coordinador del Sindicato de Sandy Bay informó que en muchos días no existe atención al público y que el GR no se acerca a las comunidades.



© KHANH DANG TRAN / LAGUNA DE PERLAS

Tabla 2: Fondos Presupuestarios aprobados para los GR y GC, 1998-2002*

Años	RAAN			RAAS		
	Gastos Corrientes	Gastos de Capital	Total	Gastos Corrientes	Gastos de Capital	Total
1998	11,419	0	11,419	11,419	0	11,419
1999	12,964	3,400	16,634	12,367	8,400	20,767
2000	15,669	12,766	28,435	12,838	14,848	27,686
2001	21,205	16,538	37,743	18,333	13,268	31,602
2002	24,789	18,211	43,000	23,037	16,404	39,441

* en miles de C\$

Fuente: Ley Anual del Presupuesto General de la República 1998-2002

Este aumento de transferencias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) hacia los CR y GR ha sido identificado como una estrategia del GC para no tener que cumplir con otras obligaciones financieras, como es el caso del fondo de desarrollo especial. El incremento de los gastos administrativos condujo casi únicamente a un incremento de los salarios de los concejales regionales y no a un mejor funcionamiento de las administraciones regionales. Otro problema es que no existen mecanismos legales e institucionales que regulan el monto de las transferencias, de tal forma que no existe ninguna seguridad sobre la estabilidad de las transferencias. Eso aumenta las dificultades de planificación de las regiones.

Con relación a las transferencias para gastos corrientes existen irregularidades en el proceso de desembolso. Por ejemplo, en el 2001, durante tres meses, no se desembolsaron los fondos, de tal forma que el CR de la RAAS quedó paralizado y no pudo seguir trabajando.¹⁷ También, en la RAAN, las transferencias han sido usadas para ejercer presión política sobre el CR. Entre 1998 y 2000, no se realizó ninguna reunión del CR por falta de recursos financieros, éstos no se habían transferidos por diferencias de su presidente, en ese entonces Carlos Silva, con el GC.

También, a nivel regional existen problemas en el manejo de los fondos. El pri-

mer secretario del CR de la RAAS, en el 2002, Melbourne Jackson, admitió que *en general existe una debilidad en el manejo de recursos financieros, que se hace con muy poca transparencia*. No existen mecanismos de control sobre la finalidad y el destino de los fondos.

Respecto a los fondos asignados para capital, que desde 1999 son transferidos a los GR, dentro del Plan de Inversión Pública, no se pudieron ejecutar todos los proyectos por falta de capacidad y se perdieron estos recursos. Por otro lado, con C\$16 millones que tienen las autoridades regionales a su disposición en la RAAS para el año 2002, sólo se puede

lograr un impacto mínimo que es poco visible en el desarrollo de la región. Los fondos para gastos de capital en la RAAN desde el año 2000 superan a los de la RAAS. Eso es debido a la construcción, impulsada por el GR, de un Palacio de Gobierno y del Consejo Regional. De los C\$16 millones que tuvo el GR a su disposición, casi C\$7.5 millones fueron ocupados para la construcción del edificio del CR. Ambos edificios tienen un costo total de más de C\$21 millones. El impacto que tienen esos edificios para el desarrollo de la región es más que cuestionable.

Por otro lado, el fondo de desarrollo especial podría aumentar sustancialmente los fondos disponibles para la inversión realizada por los GR en las regiones. De esa manera aumentarían los proyectos propios regionales que darían también más credibilidad a los GR y CR. Pero, según dice Fara Demetz: *no hay capacidad ni voluntad de gestionarlo*. Más bien se ha puesto el nombre “fondos de desarrollo” a los ingresos por las concesiones de aprovechamiento de recursos naturales.

Las Concesiones para la Explotación de los Recursos Naturales

Los ingresos de las concesiones otorgadas para el aprovechamiento de los recur-



© KHANH DANG TRAN / BLUEFIELDS

tos naturales en la Costa Atlántica constituyen actualmente la única fuente de ingresos propios de las Regiones Autónomas. Pero, en vez de dejar la facultad de decisión sobre el otorgamiento de concesiones, su manejo y el derecho de los beneficios, en manos de las autoridades regionales, éstas están en manos de los entes responsables del GC. A pesar de que los CR autónomos deben ser consultados (ellos tienen derecho a vetar una concesión otorgada a nivel central), a menudo simplemente no se les consulta. Otra vía para evitar el involucramiento del nivel regional es el otorgamiento de tasas de aprovechamiento, que se dan para áreas y en cantidades más pequeñas y que no necesitan la aprobación de los CR.

Pero no solamente se da el caso de que los GR no pueden incidir efectivamente en la explotación de sus recursos naturales, sino que también la mayoría de los beneficios económicos quedan en el nivel central. Adicionalmente existe un manejo muy discrecional y poco transparente con los fondos originados para las concesiones de aprovechamiento. El MIFIC —ente responsable para cobrar estos ingresos— no hace oficial la cantidad de dinero recibido en concepto de otorgamiento de concesiones. Tampoco existen mecanismos jurídicos que definan un porcentaje sobre cuántos de los fondos obtenidos se destinan a las regiones. Por esa falta de institucionalización y legalización del manejo de las concesiones, las Regiones Autónomas carecen de seguridad de planificación, porque la cantidad de las transferencias obtenidas por el MIFIC varían de mes a mes. Ese procedimiento del GC, respecto a las concesiones, constituye una de las limitantes más importantes para la autonomía financiera de la Costa Atlántica. Lamentablemente, las posibilidades de



© KIMMO LEHTONEN / CARRETERA RIO BLANCO-SIUNA

que se den cambios sustanciales en el manejo de estos asuntos son vistas como muy limitadas. Varias personas expresaron que, a nivel central, no existe interés de reglamentar ese punto, porque afectaría los intereses de políticos y empresarios nacionales e internacionales que tienen un peso muy grande sobre las decisiones del GC.

La discrecionalidad y poca transparencia continúan a nivel regional. Los GR tampoco proporcionan claramente el destino de los fondos obtenidos por concepto de concesiones. Hay señalamientos que indican que en muchos casos estos fondos han servido mucho más a objetivos personales, partidarios o nacionales, que como un instrumento para aumentar la inversión pública en proyectos de desarrollo de las Regiones Autónomas.

Además existen problemas con los municipios, que según la Ley de Municipios tienen derecho al 25% de los beneficios

de las concesiones otorgadas en sus circunscripciones. En varios casos, los municipios denunciaron a los GR de no haberles entregado esta parte que les corresponde por ley. En la RAAS, las autoridades regionales argumentan que ellos no reciben el 100% de las concesiones y que les correspondería al GC transferir esta parte. Eso tampoco es correcto, porque, según la ley, los CR son responsables para la entrega del 25% a los municipios. En el caso de la RAAN existe un acuerdo, desde septiembre 2001, entre el MIFIC, el GR y los municipios. Este acuerdo dice que el MIFIC desembolsará el 25% de los beneficios por las concesiones directamente a los municipios, para evitar los conflictos que se han efectuado sobre ese aspecto. Los alcaldes entrevistados se mostraron satisfechos con esta medida y admitieron que sí se pueden ver avances en este asunto. Pero quedan pendientes las deudas que se han acumulado dentro de este conflicto, que en algunos casos llegan hasta a un millón de córdobas.¹⁸

Aunque a primera vista parece una solución viable a la problemática, en términos jurídicos este tipo de arreglo significa una violación a la ley de autonomía,

17. Varias personas, entre ellas Socorro Galagarza, expresaron que esas son medidas del Ejecutivo Central, para "castigar" al CR por sus decisiones. Efectivamente existió un conflicto entre el nivel central y regional, y el GC simplemente no desembolsó los fondos hasta que se resolvieron esas diferencias.

18. Esa cifra fue la que mencionó el Alcalde de Bonanza, respecto a las deudas que el GR tiene con este municipio, en concepto de impuestos mineros. Mientras el GR sólo habla de unos cien mil pesos.

ya que ésta dice que son las autoridades regionales las responsables de la distribución de los beneficios originados en sus circunscripciones, y no contribuye a una mayor transparencia. Eso también es válido para los ingresos del sector minero, el único sector en donde se ha aprobado una ley que regula la distribución de ingresos.¹⁹ Para una solución eficaz a esta problemática es necesario aumentar la transparencia e institucionalizar y legalizar este proceso de repartición de los beneficios provenientes del aprovechamiento de los recursos naturales. En todo caso sería mejor si el nivel regional obtuviera la facultad de administrar esos recursos. El MIFIC tiene que rendir cuenta e informar sobre el origen y la cantidad de ingresos que se generan por las concesiones.

© KHANH DANG TRAN / BLUEFIELDS



Aunque las autoridades tradicionales son reconocidas constitucionalmente como autoridades oficiales sobre sus territorios, las comunidades indígenas hasta ahora no han sido beneficiadas económicamente por la explotación de sus recursos naturales en sus tierras comunales. Pero, no sólo el estilo de vida tradicional de las comunidades está en peligro, la sobreexplotación de los recursos naturales en los últimos años ha llegado a un nivel de deterioro ambiental que pone en peligro la sobre vivencia de uno de los ecosistemas más extensos y con mayor biodiversidad en todo el istmo centroamericano.

Al menos hasta la fecha de esta investigación, ambos GR no recibían fondos generados por las concesiones o multas en el sector forestal, debido a que los CR habían emitido una resolución donde ya no darían el visto bueno a ninguna concesión forestal. De tal manera que los fondos provenían exclusivamente del impuesto de la pesca (RAAS) e del sector minero (RAAN). Varios entrevistados confirmaron que a nivel Central, a través del Instituto Nacional Forestal (INAFOR) y del ámbito municipal, en el marco de tasas de aprovechamiento, existían varios casos de empresas nacionales e interna-

cionales que estaban explotando los recursos forestales, exoneradas o aliviadas de la carga tributaria, del pago del salario mínimo y de cualquier sistema de seguro social para los empleados.²⁰ Hugo Sujo insiste que, en muchos casos, también los Concejales Regionales tienen conocimiento de esos hechos.

La poca disponibilidad de recursos financieros y humanos del nivel regional explica en parte el poco control que existe para la conservación de recursos naturales. Esta tarea responde a los entes desconcentrados del GC en las Regiones Autónomas, que no cumplen de manera satisfactoria con este rol. Por otro lado, las autoridades regionales no han mostrado mucha beligerancia para gestionar ese problema antes las instituciones del GC. También, las alcaldías son acusadas de continuar dando concesiones. Final-

mente están involucradas las autoridades comunales, que en varios casos han vendido árboles a los empresarios. Se vende árboles por sumas muy bajas, como C\$100, que sólo cortados valen hasta más de C\$6.000. Otras empresas delegan la extracción de la madera a madereros locales y ellas se convierten en "clientes" que les compran la madera.²¹

Se puede constatar que el manejo actual de otorgamiento de concesiones y la distribución de los beneficios generados constituye una limitante fundamental para la autonomía financiera, porque está reduciendo de manera sustancial la fuente de ingresos propios de las regiones. En efecto, la mayor parte de las concesiones que se dan son ilegales, porque no existen planes de manejo o los planes de manejo tienen debilidades técnicas. No existen mecanismos de control ni de las cuotas de

19. Se asigna el 35% de los ingresos generados por exploración y explotación minera, a los municipios donde se sitúan dichas concesiones, y los cuales deben ser entregados directamente. Siempre queda un 30% en el GC, el 20% percibirán los GR y el 15% será destinado a la investigación minera.

20. Una buena fuente de información sobre esa temática es la página web del Consejo Anciano de Puerto Cabezas: <http://www.puebloindio.org/moskitia/>

21. Informaciones de Rommel Padilla, subdirector de la Secretaría del Medio Ambiente RAAN, en el 2001.

22. Esta Ley fue aprobada por la Asamblea Nacional en diciembre del 2002 y ratificada por el Ejecutivo en enero del 2003 (nota del editor).

despale ni de los planes de manejo. Existen casos en que se otorgan concesiones en áreas protegidas. De todas formas, la mayor cantidad de madera se extrae de manera ilegal. Y en cuanto se obliga a los maderos a pagar una multa y se les quita la madera, ellos la recompran en subastas, ahora legalizada (Buss, Webster).

Conclusiones

Para el proceso de descentralización, la autonomía política, sobre todo en el aspecto legal, es el campo más avanzado, mientras la autonomía administrativa y financiera está todavía muy reducida. La Constitución y la Ley 28 están dando un respaldo muy fuerte a la autonomía política, con una concepción de nación multiétnica, el reconocimiento de los pueblos indígenas, la libre autodeterminación de éstos y los derechos históricos de los pueblos y comunidades étnicas que habitan en la Costa Caribe. Pero, en los campos administrativo y financiero se encuentran todavía muchos vacíos legales. La misma Ley 28 necesita una reforma, sobre todo en lo que se refiere a las atribuciones o competencias de los gobiernos regionales, que están débilmente desarrolladas y de manera ambigua. Las fuentes de financiamiento para las Regiones Autónomas son escasas y totalmente dependientes del GC. La fuente de ingresos propios que se establece son los ingresos que provienen de la explotación de los recursos naturales, ante lo cual no se establece en qué proporción. Otra urgencia es la aprobación de una ley que regule el régimen propietario de las tierras comunales, una cuestión que actualmente está dificultando mucho la consolidación del proceso autonómico²².

Para hacer explícitas las ventajas de la descentralización para la reducción de

pobreza y el desarrollo económico local, como está contemplado en la Política Nacional de Descentralización, ésta tiene que reconocer que las Regiones Autónomas desempeñan un rol especial dentro del estado nicaragüense, con dos niveles gubernamentales adicionales que tienen que ser incorporados de una manera coherente en un proceso de la descentralización. Eso significa que el proceso de la institucionalización de la autonomía regional tiene que ser activamente apoyado por el GC, a través de programas de fortalecimiento institucional. Para superar la gran influencia nacional a través de partidos políticos y el modelo económico de colonia interno, La Costa necesita desarrollar sus propias estrategias y prioridades para el desarrollo de su territorio. Solamente si los GR representan realmente intereses regionales se puede hablar de una autonomía política.

En lo administrativo, las capacidades de las administraciones regionales necesitan ser reforzadas. Pero también la asignación de competencias para cada nivel de gobierno y las competencias compartidas tiene que ser aclaradas, para garantizar una mejor prestación de servicios básicos. En un mediano plazo es necesario iniciar un proceso de descentralización sectorial, que transfiera más responsabilidades a las delegaciones de los ministerios centrales a nivel regional, y aumentar las responsabilidades y el grado de influencia de los GR. Las experiencias descentralizadoras sectoriales ya existentes (Educación y Salud) deberían ser retomadas y aglutinadas dentro del marco de las Políticas Nacionales de Descentralización, asegurando de esta forma coherencia e integralidad al proceso de descentralización. Por eso es indispensable

implementar mecanismos institucionales que promuevan la comunicación, coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno presentes en La Costa Atlántica. Porque la manifestación de las ventajas de descentralización depende altamente de la calidad de las relaciones intergubernamentales. Especialmente importante es la incorporación de las autoridades tradicionales en el sistema de administración territorial.

El modelo de financiamiento del régimen autónomo necesita una revisión y posteriormente debería ser incorporado dentro de un concepto de descentralización fiscal del país. Una primera medida sería la legalización e institucionalización de las transferencias presupuestarias, para evitar su uso discrecional y para dar estabilidad de planificación a los GR. El monto de las transferencias de capital debería ser incrementado sustancialmente, acompañado de mecanismos de supervisión sobre el uso de los fondos. Esos fondos deberían ser utilizados para proyectos de ámbito regional (carreteras, desarrollo económico regional, etcétera). Para garantizar la autonomía financiera es importante reforzar los ingresos propios. Por eso es necesario implementar normas claras y transparentes sobre los ingresos provenientes de las concesiones. Eso incluye establecer el porcentaje a transferir a las comunidades afectadas; en un futuro, la competencia para la administración de estos beneficios debería pasar al nivel regional. A mediano plazo se debería pensar en una distribución de los fondos tributarios recaudados a nivel regional que en la actualidad están destinados en forma exclusiva al presupuesto nacional. Los impuestos más adecuados para ser compartidos son el IR y el IG. ■



Bibliografía

- Acosta, María Luisa. 1996: *Los derechos de las comunidades y pueblos indígenas de la Costa Atlántica en la Constitución Política de Nicaragua y la implementación del Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua*. Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, Managua.
- Acuerdo entre YATAMA y el Candidato Presidencial del Partido Liberal Constitucionalista, Bilwi, 2001.
- Consejos Regionales Autónomos: *Anteproyecto de reglamentación del Estatuto de Autonomía de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua "Ley 28"*. Bilwi, Bluefields 2001.
- Consejo Regional Autónomo RAAN. 2000. *Reglamento Interno del Consejo Regional Autónomo Atlántico Norte*. Bilwi.
- Consejo Regional Autónomo RAAS. 1998: *Reglamento Interno del Consejo Regional Autónomo del Atlántico Sur*. Bluefields.
- Conyers, Dian. 1983. "Decentralization: The latest fashion in Development Administration". En: *Public Administration and Development* (3,2). P.137-149.
- Coordinadoras de la Sociedad Civil de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragua. 2001. *Agenda Regional Costa Caribe*. Bilwi.
- Alemán Cunningham, Carlos; Barbeyto, Arellys 2001. *Cultura Política en el Atlántico Norte*. URACAN, Managua.
- Gobierno Regional Autónomo Atlántico Norte. 2001: "Informe Gubernamental: Gestión, Avances, Perspectivas. Período Enero- Noviembre 2001." Bilwi.
- González Pérez, José Miguel. 2001. *Análisis socioeconómico y político de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, y perspectivas del Sistema autonómico (2001-2005)*", Programa de Apoyo Institucional a las Regiones autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua. (RAAN-ASDI-RAAS), Managua.
- Hodgson, Johnny. 1999. *Autonomía, Participación Política y Desarrollo Económico bajo la sombra del aislamiento y el abandono*. Bluefields.
- Hodgson, Johnny. 2001. *Secuestro de la Autonomía*, Bluefields.
- Leonard, David / Marshall Dale. 1982. *Institutions of rural Development für the Poor: Decentralization and Organizational Linkages*. Berkley.
- Manor, James. 1999. *The political Economy of democratic Decentralization*. Washington D.C.
- McLean, Keith / Banco Mundial. 1999. *Characterizing Decentralization and Rural Development in Nicaragua*. Washington D.C.
- Pinto, Rogerio / Banco Mundial. 2000. *Decentralization in Nicaragua: An institutional Approach to Policy*. Managua.
- República de Nicaragua. 1987. "Estatuto de Autonomía de las dos Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua", Ley 28. Managua.
- República de Nicaragua 2000. "Constitución Política de Nicaragua y sus Reformas." Managua.
- República de Nicaragua. 2002. "Ley General de Salud." Managua.
- Rivera, Virgilio et al. 1997. *Autonomía y Sociedad en la RAAN*. CIDCA-UCA, Managua.
- Sistema Educativo Autonómico Regional (SEAR). 2001. *Por la Unidad en la Diversidad*. Costa Caribe Nicaragüense, MECD, IPILC URACCAN, Managua.
- Secretaría Técnica de la Comisión Sectorial para la Descentralización. 2002. *Política Nacional de Descentralización*, segundo borrador, Managua.

Personas entrevistadas

No.	Nombre	Institución	Cargo
1	Dumark Abella	Alcaldía Bluefields	Vice- Alcalde (FSLN)
2	Norman Bent	Gobierno de Nicaragua	Procurador de Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas
3	Ralph Buss	BOSAWAS/GTZ	Asesor
4	Román Canales	PRODEMU-RAAN	Asesor Legal
5	Víctor Campos	Centro Humboldt	Coordinador Proyecto Desarrollo Sostenible en la Costa Atlántica
6	Faran Dometz	BICU	Rector Bluefields
7	Guillermo Espinoza	Alcaldía Puerto Cabezas	Alcalde Puerto Cabezas
8	Sidney Francis	ADEPHCA	Director
9	Socorro Galagarsa	CR RAAS	Miembro de la Junta Directiva (YATAMA)
10	Debbie Hodgson	CEDEHCA	Coordinadora Regional RAAN
11	Johnny Hodgson	Ayuda en Acción	Coordinador del Programa Kukra Hill
12	Elizabeth Henríquez	AMICA	Presidenta
13	Ray Hooker	FADCANIC	Presidente
14	Ottis Lam Hoppington	Concejo de Ancianos de la Costa Caribe	Presidente
15	Norman Howard	PNUD	Consultor Principal RAAS
16	Melbourne Jackson	CR RAAS	Primer Secretario de la Junta Directiva (YATAMA)
17	Liliam Jarquín	CEDAPRODE	Presidenta
18	Wilfredo Jarquín	IPADE	Coordinador Regional RAAS
19	Gregorio Lino	Alcaldía de Bonanza	Alcalde (FSLN)
20	Melba McLean	CIDCA	Coordinadora RAAN
21	Luis Mairena	GR RAAS	Secretario de Planificación
22	Dolene Miller	RAAN-ASDI-RAAS	Coordinadora Regional RAAS
23	Alejandro Mejía	CR RAAS	Presidente CR (PLC)
24	Anthony Mendoza	Concejo de Ancianos de la Costa Caribe	Prelador
25	José Orozco	Alcaldía de Waspán	Alcalde
26	Rommel Padilla	GR RAAN Secretaría del Medio Ambiente	Subdirector
27	Betty Rigby	FADCANIC	Directora Regional RAAN
28	Alvaro Rivas	CIDCA	Director Revista Wani
29	Alba Rivera	GR RAAN	Gobernadora (PLC)
30	Pedro Ruiz	Concejo Regional de Planificación RAAS	Secretario Técnico
31	Carlos Salgado	Sindicato Ciburan, Sandy Bay (Puerto Cabezas)	Coordinador
32	Hugo Sujo	FADCANIC	Director Regional RAAS
33	James Webster	GR RAAN	Secretario de Medio Ambiente