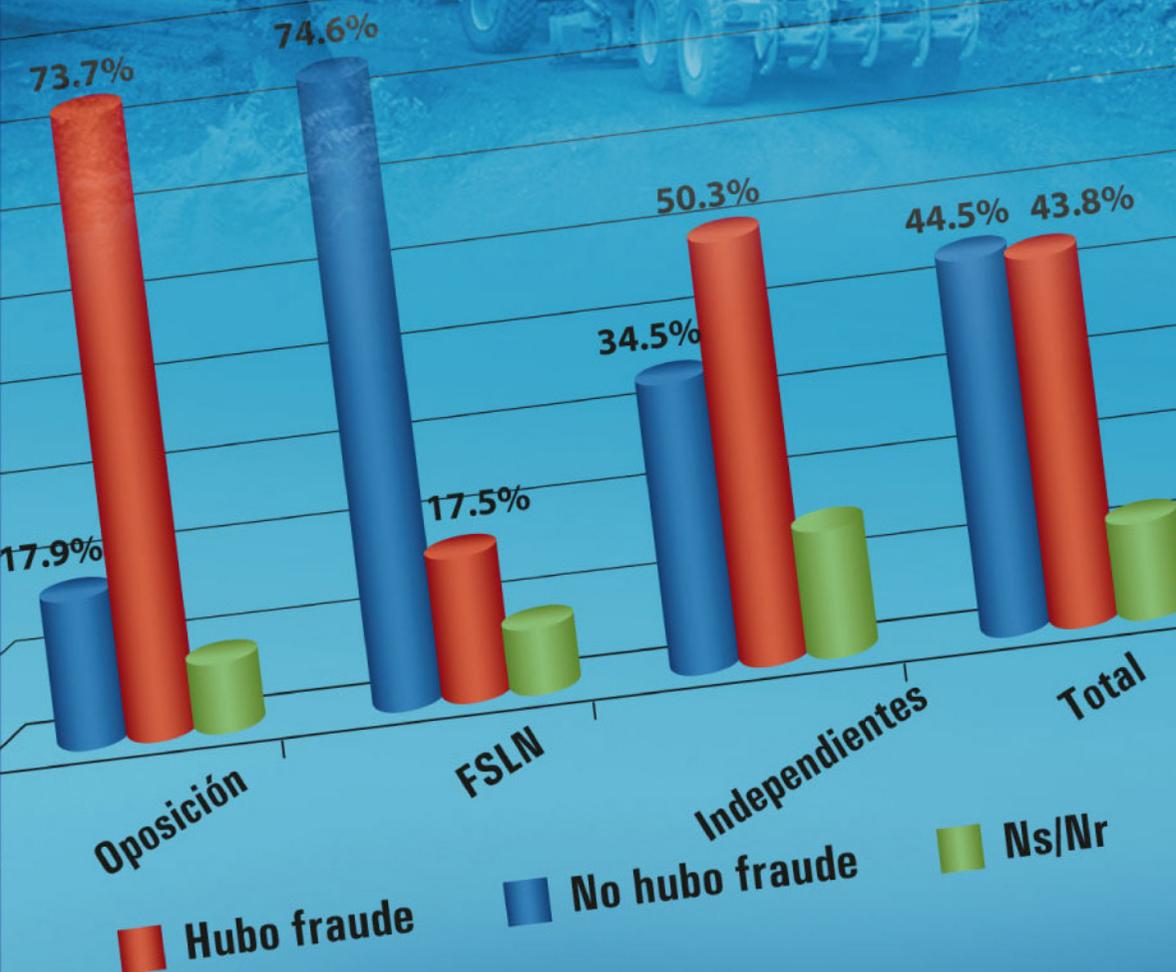


# Legitimidad municipal

Origen y desempeño de los gobiernos electos en el 2008



Silvio Prado





# Legitimidad municipal

Origen y desempeño de los gobiernos electos en el 2008



Silvio Prado



## Centro de Estudios y Análisis Políticos (CEAP)

ISBN

**Investigador principal  
y redacción final:** Silvio Prado

**Investigadores de campo:** Ivania Castro  
Regis Mairena  
Wilmer Sánchez  
Gabriela Stuart  
Marlon Stuart  
Jeanette Uriarte  
Isabel Vallejos

**Diseño y diagramación:** Marvin Mejía Chamorro

**Impresión:** EDISA  
2000 ejemplares  
Noviembre 2010

El Centro de Estudios y Análisis Político (CEAP), con sede en Managua, se interesa por estudiar las relaciones del Estado con la sociedad civil, además de temas con el desempeño del régimen político y de las políticas públicas, con el propósito de compartir los resultados con movimientos sociales y políticos mediante procesos de diálogo incluyentes que permitan elevar la calidad de la relación del gobierno con la ciudadanía.

Este documento está orientado a fomentar el diálogo y la reflexión sobre la legitimidad de los gobiernos municipales en Nicaragua en 2008. Se autoriza su reproducción parcial, siempre y cuando se cite la fuente y se nos envíe copia de la publicación.

La presente investigación ha contado con el auspicio de la Embajada de Finlandia en Managua, de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ), de la Fundación Heinrich Böll y de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). **Las opiniones y conclusiones de la misma no reflejan necesariamente las políticas de estas instituciones.**

## Tabla de contenido

<b>Presentación</b>	<b>5</b>
<b>Introducción</b>	<b>7</b>
<b>Aspectos metodológicos</b>	<b>9</b>
<b>I. Marco conceptual</b>	<b>11</b>
<b>Hipótesis de trabajo</b>	<b>15</b>
<b>Primera sección</b>	<b>17</b>
<b>Evaluación del desempeño de los gobiernos municipales en su funcionamiento y en la prestación de servicios</b>	<b>17</b>
<b>II. Los problemas que más interesan a las alcaldías.</b>	<b>19</b>
<b>III. Desempeño de las inversiones municipales</b>	<b>25</b>
<b>Distribución territorial</b>	<b>25</b>
<b>Criterios utilizados</b>	<b>26</b>
<b>¿Quiénes toman la decisión?</b>	<b>27</b>
<b>Información sobre las inversiones</b>	<b>28</b>
<b>IV. Presupuestos municipales</b>	<b>30</b>
<b>Participación en consultas</b>	<b>30</b>
<b>Seguimiento de presupuestos y rendición de cuentas</b>	<b>32</b>
<b>Cumplimiento de planes municipales</b>	<b>33</b>
<b>Recaudaciones</b>	<b>34</b>

<b>V. Gestión de los servicios municipales</b>	<b>37</b>
1. Servicios de recolección de basura	37
2. Regulación y ordenamiento de mercados	37
3. Reparación de calles y caminos	38
4. Ordenamiento del transporte	39
<b>VI. Gestión ambiental y del riesgo</b>	<b>41</b>
<b>VII. Compras y contrataciones</b>	<b>43</b>
<b>VIII. Otorgamiento de becas</b>	<b>45</b>
<b>IX. Proyectos para mujeres</b>	<b>47</b>
<b>Segunda Sección</b>	<b>49</b>
Las relaciones políticas entre las autoridades municipales y la ciudadanía	
<b>X. Desempeño de los CDM, de los CPC y de los Concejos Municipales</b>	<b>51</b>
Desempeño de Concejos Municipales	55
<b>XI. Relaciones con el gobierno y el FSLN</b>	<b>59</b>
Con el Gobierno Central	59
Con el FSLN	62
<b>XII. Percepciones acerca de las elecciones del 2008</b>	<b>64</b>
Anomalías durante las elecciones	66
Disposición a votar en futuras elecciones municipales	68
<b>XIII. Análisis general y conclusiones</b>	<b>69</b>
Análisis general	69
Conclusiones	72
<b>XIV. Bibliografía</b>	<b>79</b>
Anexos	81
Municipios seleccionados y muestras correspondientes	82

## Presentación

La decisión de hacer una investigación a fondo sobre la legitimidad de los gobiernos municipales electos en el 2008 nació como resultado de otro estudio realizado por el CEAP sobre “Los retos a la institucionalidad democrática ante los cambios de gobiernos municipales”, en el marco del proyecto “Fomento del diálogo social para la participación ciudadana informada e incluyente” auspiciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID).

En aquellos tiempos, antes de las elecciones, el interés estaba puesto en el desafío que significaba la llegada de nuevos gobiernos municipales bajo el gobierno nacional que había tomado posesión casi un año y medio atrás. Nunca imaginamos que las elecciones municipales estarían acompañadas de acusaciones generalizadas de fraude, con la consiguiente puesta en cuestión de los gobiernos resultantes.

Por eso, a medida que se fueron obteniendo los resultados del estudio citado, fue siendo más evidente que merecía la pena ampliar sus alcances tanto en área geográfica como en sus objetivos. Así nos propusimos la tarea ambiciosa de diseñar esta investigación sobre “Legitimidad de los gobiernos municipales electos en el 2008”, con una muestra que abarcara casi la totalidad de los municipios donde hubo acusaciones de fraude, más otros municipios donde no hubo señalamientos de este tipo.

Al momento de diseñar este nuevo estudio nos dimos cuenta que en Nicaragua la legitimidad como fenómeno político había sido inferida desde planteamientos jurídicos, o bien como resultado indirecto de los comportamientos electorales. Por eso decidimos suscribirnos a los enfoques que tratan la legitimidad como un fenómeno bidimensional que se sustenta en el aporte de los ciudadanos al origen político de las autoridades y en las valoraciones sobre su desempeño.

A este abordaje bidimensional contribuyeron los trabajos de otros colegas como IPADE, Ética y Transparencia, CDC y CINCO, que ya habían anticipado el examen de las variables políticas de la legitimidad. Así como también el esfuerzo de las instituciones reunidas en torno al Sistema de Reconocimiento de Desempeño Municipal (SIRDEM): INIFOM, AMUNIC, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), el Gobierno Regional Autónomo del Atlántico Norte, y la Coopera-

ción Técnica Alemana (GTZ). Las variables identificadas y probadas por el SIRDEM fueron un referente decisivo para la acotación del desempeño de los gobiernos municipales.

La recopilación de la información fue un trabajo arduo que no hubiera sido posible sin la aportación de M&R, que ha aguantado con paciencia los requerimientos que iban surgiendo para hacer nuevos cruces de variables. En particular quiero agradecer a Darling Pineda por su paciencia bíblica y su plena disposición a resolver las urgencias de última hora. También quiero hacer justicia al equipo de campo y reconocer la entrega mostrada para conseguir la información que el estudio fue demandando. Sin ellos/ellas, nada de lo aquí presentado hubiese sido posible.

Igualmente quiero agradecer a quienes con su auspicio ofrecieron un apoyo decidido a esta empresa: a la Embajada de Finlandia, a la Agencia de Cooperación Técnica Alemana, a la Heinrich Böll Stiftung y a la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). Gracias por haber confiando en nosotros cuando la idea de la investigación era un poco menos que propósitos atropellados. Por ello tengo también que agradecer muchísimo a Yemile Mizrahi, por sus aportaciones decisivas al primer borrador del diseño de investigación. Gracias a su cabezonería, las hipótesis miraron hacia ambos lados antes de cruzar calle.

Asimismo, agradezco al resto de colegas del CEAP que han sabido dispensar mis largas ausencias mientras estuve escribiendo estas letras haciendo uso de las pocas neuronas habilitadas para la ocasión. Gracias a Ivania por tocar las teclas adecuadas cuando la tentación de hacerlo todo a la carrera me rondó. Y a Roberto por sus consejos desde la periferia de la legitimidad.

Unas gracias con mayúsculas a Lola, por brindarme su compañía incondicional en los momentos de júbilos y tormentas que marcan la labor investigativa. Gracias por leer los primeras cosechas, gracias por no cejar y gracias por “tu conjuro contra la mala jornada”.

Ya en sus manos, corresponderá a Uds, decir si este trabajo era pertinente; si vale pena seguir hurgando en el tema para salir de las verdades de la vida cotidiana que nos mantienen atados al credo de los sin remedio.

**Silvio Prado Ortiz**

## Introducción

Las elecciones municipales del 2008 provocaron serios trastornos en el clima político nacional y más aún en los municipios donde hubo acusaciones de fraude. Algunos estudios realizados a raíz de los resultados electorales estiman entre 37 y 40 los municipios donde se presentaron irregularidades a lo largo del proceso electoral, sobre todo en el escrutinio de los votos.

Estas anomalías y sus repercusiones políticas condicionan la legitimidad de los gobiernos municipales ante poblaciones que vieron violentado su derecho de elegir, y acarrea el quebrantamiento del acto constituyente del régimen democrático que ocurre con la cesión del consentimiento de la ciudadanía a un grupo de personas para ejercer el gobierno. Por todo ello, la sombra del fraude representa un grave problema para la gobernabilidad democrática en Nicaragua, en la medida que esta legitimidad cuestionada afecta al 26% de los municipios, en los que se concentra el 47,5% de la población electoral del país, según cifras del Consejo Supremo Electoral.

Tal vez por las características nicaragüenses, el debate acerca de la legitimidad de estos gobiernos se ha centrado estrictamente en su origen político; es decir, en las elecciones municipales y las violaciones denunciadas a la Ley Electoral. Pero estos abordajes omiten la otra dimensión de la legitimidad: el desempeño de las autoridades en el cumplimiento de sus funciones. Como consecuencia, se ha estado haciendo un enfoque limitado a la legalidad y por ende poco abierto al debate de la población no familiarizada con los temas jurídicos.

1 Nos referimos a los estudios: IPADE: Informe Final IPADE. Elecciones Municipales 2008-2009. Grupo Cívico Ética y Transparencia: Informe Final Elecciones municipales 2008; Vélez, Herrera y Romero. Análisis de las Elecciones Municipales en Nicaragua 2008. Informe de consultoría elaborado para el Programa PROGODEL de la GTZ.

Por ello nos hemos propuesto realizar un estudio que ponga en el debate público la legitimidad como una condición que emana de las relaciones entre autoridades y ciudadanía, que es a fin de cuentas quien tiene la última palabra según el sistema de valores que comparte socialmente. La legitimidad es un fenómeno interactivo que se origina en el consentimiento que la ciudadanía otorga a los candidatos en las elecciones, pero que se ratifica o se rechaza en las evaluaciones del rendimiento que hagan de las autoridades una vez que asumen sus cargos.

Con los resultados del estudio queremos incorporar a la mayor cantidad de ciudadanía posible en el debate acerca de la legitimidad de las autoridades, y profundizar los términos de otro debate implícito, el debate entre democracia y bienestar. Este debate ha cobrado más fuerza en Nicaragua con el regreso del FSLN al gobierno nacional, con un ejercicio del poder que opone la aplicación de políticas anti pobreza al fortalecimiento de las instituciones democráticas. En este orden, se tratará de responder a la pregunta de si una gestión efectiva y eficiente del gobierno puede reparar su origen espurio, con todas las consecuencias que se deriven para la democracia.

Asimismo, el estudio examinará el peso del factor legitimidad en la determinación del voto de la población, sin obviar que en la disposición a votar intervienen otros factores complejos, como la fidelidad partidista, las tradiciones familiares y el prestigio de las candidaturas, entre otros. También se atreverá a superar los enfoques de cultura política demasiado genéricos para explicar las evaluaciones que hace la población antes de decidir por quién votar en las elecciones siguientes.

Finalmente, al proponer un abordaje de la legitimidad bidimensional, se propone ser una alternativa a los enfoques que dan un peso excesivo la legalidad en la determinación de la legitimidad.

Por esta última razón el estudio enfatizará en el rendimiento o desempeño de los gobiernos municipales según las competencias exclusivas que les asignan las leyes, para compararlas con las valoraciones que haga la población sobre el origen político de las alcaldías seleccionadas.



El informe está organizado en dos grandes secciones: la evaluación del desempeño de los gobiernos municipales en su funcionamiento y en la prestación de servicios que mandan las leyes, y la evaluación de las relaciones políticas entre las nuevas autoridades y la ciudadanía tras las elecciones municipales del 2008.

La primera sección está compuesta por ocho capítulos que abordan qué tipo de problemas está atendiendo la alcaldía; la organización de las inversiones y los criterios para asignarla. Asimismo trata el proceso de elaboración de los presupuestos municipales; la gestión de los servicios municipales; la transparencia en las compras y las contrataciones; y la incorporación de las demandas de las mujeres.

La segunda sección está integrada por tres capítulos dedicados a completar la evaluación política que las personas interrogadas han venido ofreciendo en los capítulos anteriores. En ella se aborda el papel que las nuevas autoridades están otorgando a los Comités de Desarrollo Municipal y a los consejos del poder ciudadano. También se examina el trabajo de los Concejos Municipales y las relaciones con el Gobierno Central y el papel de los secretarios políticos del FSLN. Por último se analizan las elecciones del 2008, sus repercusiones en el trabajo de las alcaldías y las perspectivas para las futuras elecciones municipales del 2012.

El capítulo de las conclusiones se ha querido reservar para responder las grandes preguntas de la investigación contenidas en las hipótesis que han guiado nuestro trabajo. Esperamos haberlo logrado y no perdernos en el laberinto de nuestras propias reflexiones.

## Aspectos metodológicos

El estudio se realizó en 27 municipios: 22 donde hubo acusaciones de fraude y 5 donde no hubo, a modo de muestra de control. Estos municipios fueron seleccionados por la empresa encuestadora M&R, siguiendo criterios planteados por el CEAP: ubicación en el mapa de pobreza, población, características urbano/rural y ubicación geográfica.

Para su realización se apoyó en la información obtenida de las siguientes fuentes primarias y secundarias:

- a) Información documental: Planes de Inversión Anual de alcaldías, presupuestos municipales del 2009, informes trimestrales de alcaldías. Además, Ley de Municipios (Ley 40), Ley de Régimen Presupuestario Municipal (Ley 376), Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua (Ley 466), Ley de Participación Ciudadana (Ley 475), Informe SIR-DEM (Sistema de Reconocimiento al desempeño Municipal) 2007, informes sobre las elecciones municipales del 2008.
- b) Encuestas municipales: 7,600 encuestas aplicadas en los municipios seleccionados a cargo de la empresa M&R. Para ampliar detalles ver ficha técnica en anexos.
- c) Entrevistas a cuatro informantes calificados en cada uno de los 27 municipios: Autoridades, líderes comunitarios y ONG.



## I. Marco conceptual

La presente la investigación ha sido diseñada teniendo como referente el concepto de legitimidad del gobierno, en procura de dar un tratamiento diferente al problema de los gobiernos municipales electos bajo las acusaciones de fraude en el 2008.

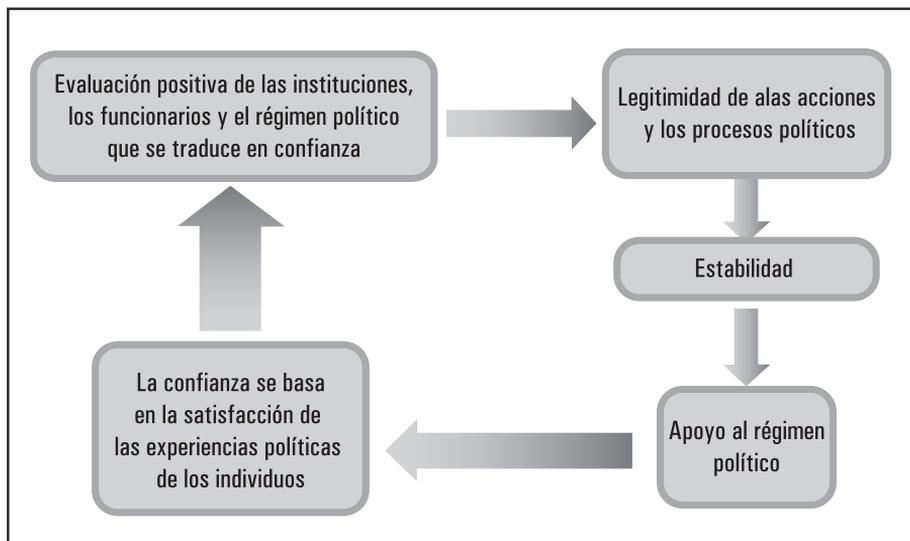
Por legitimidad del gobierno entenderemos el grado de aceptación por parte de los ciudadanos, de una autoridad, de las políticas y de las acciones que toma. Ello trae consigo la importancia del consenso entre los miembros de una comunidad política para aceptar la autoridad de la que ha sido investido el gobierno.

Esta acotación de la legitimidad nos aparta conscientemente de los tipos ideales weberianos de legitimidad: tradicional, carismática o legal-racional. Acorde con nuestra posición ya planteada –y descartando los primeros dos tipos-, la legitimidad va más allá de su origen legal y del desempeño de su encargo reducido “al cumplimiento escrupuloso de la legalidad en el ejercicio del poder” (Del Águila, 2003: 28).

### Legitimidad y confianza política

Vista así, la legitimidad está fundamentada en la confianza que la ciudadanía deposita en las autoridades y sus decisiones para responder a los problemas que el ejercicio gubernativo implica. De allí que asumamos una relación interdependiente entre ambas: confianza y legitimidad<sup>2</sup>. Si la confianza política se basa en la satisfacción de las expectativas políticas de las personas, esta satisfacción se refleja en la evaluación positiva de las instituciones y de las autoridades a partir de un conjunto de valores que consideran legítimas determinadas actuaciones.

2 Aquí seguimos el debate profuso sobre la relación entre confianza política y legitimidad muy bien resumido en Schwarz Blum, Vivian y Córdova Eguívar, Eduardo (2009) *Democracia y legitimidad institucional en Bolivia en “Cultura política en tiempo de cambios. Institucionalidad, conflicto y región en Bolivia”*.

**Figura No. 1 Relación entre confianza y legitimidad**

12

De modo que es posible establecer vínculos causales entre confianza, legitimidad, estabilidad democrática y apoyo al régimen político, una relación que hemos intentado graficar en figura No. 1. En esta relación la confianza se traduce en legitimidad institucional, ésta contribuye a una estabilidad política cuyo efecto redonda en el apoyo al régimen político, que a su vez vuelve al punto de partida alimentando la confianza política de la ciudadanía.

De allí que algunos estudios consideren a la confianza una función medible de la legitimidad, como es el caso de los realizados por LAPOP en varios países latinoamericanos. En estos trabajos la legitimidad institucional es medida mediante un índice agrupado de la confianza que merecen cinco instituciones estatales: “gobierno nacional, parlamento, sistema de justicia, Corte Suprema de Justicia y partidos políticos” (Ídem, 55-56).

Sin embargo, este abordaje sólo resalta la centralidad de la confianza en la gestación de la legitimidad pero no cubre un ámbito que para nuestro estudio es decisivo: el desempeño de las agencias de gobierno según las percepciones de la ciudadanía frente al deber ser que establecido por un marco normativo.

## Dimensiones de la legitimidad

Por ello hemos querido abundar en la operativización de la legitimidad siguiendo las huellas de quienes consideran que ésta se alimenta de dos vertientes: **la legitimidad política o institucional y la legitimidad de desempeño o de rendimientos**. Y si la legitimidad implica el consentimiento de la ciudadanía, ambos tipos de institucionalidad están sancionados por los valores que predominan en la sociedad.

Así, la **legitimidad institucional** se construye mediante “la adecuación del comportamiento de la institución a un sistema de valores socialmente aceptados” (Brugué y Gallego, 2000). Ello implica que no hay instituciones malas ni buenas a priori, sino más bien sociedades progenitoras de sus instituciones. Por ejemplo, la institución del abuso sexual, a ojos de una sociedad que no lo condena, sino que más bien lo oculta bajo gruesos silencios, puede ser tolerada y con ello endosar el mal desempeño de las entidades públicas que deberían combatirlo.

Esta forma de legitimidad es la más frecuente. Su apelación es lugar común en el debate político cotidiano porque está estrechamente vinculada a la legitimidad de origen que se obtiene a través de las elecciones. Como lo subraya Sartori, “el poder es legítimo sólo si es investido desde abajo, sólo si es la emanación popular, es decir, concretamente, en la medida que sea libremente consentido” (2007: 39). De allí que también podamos llamarla sin mayores ceremonias como legitimidad política.

En cambio, la otra legitimidad, **la legitimidad por desempeño**, emana de los resultados que las instituciones gubernativas obtienen en el cumplimiento de sus funciones, “según criterios de evaluación de lo público socialmente aceptado” (Brugué y Gallego, idem). Esta forma de legitimidad se obtiene una vez que los gobiernos asumen su mandato y se construye día a día, en la ejecución de los procedimientos establecidos por las leyes. Sin embargo, no son los tribunales los que determinan si una institución pública está haciendo bien o mal su trabajo, sino la ciudadanía, los usuarios/destinatarios de los bienes y servicios prestados.

Por eso, volviendo a la figura No. 1, la legitimidad por desempeño es el resultado de la evaluación que la ciudadanía realiza de las institu-

ciones, de los funcionarios y del régimen político surgidos del mandato electoral. Con ello se asumen dos supuestos importantes para esta investigación:

1. Que la legitimidad que otorgan las elecciones no es suficiente para gobernar con la confianza (y por ende el respaldo) de los electores. Al contrario, la legitimidad política es una condición temporal que los gobernantes están en la obligación de actualizar mediante una buena administración.
2. Si la legitimidad política necesita del consentimiento ciudadano a través de las elecciones, la legitimidad que da el desempeño requiere del ejercicio de una ciudadanía activa que tenga acceso a la información sobre las políticas públicas, al diagnóstico de los problemas, y a los espacios donde se toman las decisiones.

### **La legitimidad y los niveles de gobierno**

14

Los procesos de descentralización han traído consigo la redistribución de responsabilidades al interior del Estado, y con ello la aparición de niveles de gobierno que unas veces logran separar competencias y en otras se superponen, en incluso se contraponen. En países de tradición unitaria como Nicaragua el renacimiento del municipio en condiciones de autonomía no ha estado libre de contradicciones con el gobierno central, pero también con otras entidades del Estado y de la sociedad.

Este proceso de diferenciación entre niveles de gobierno ha implicado la construcción de las legitimidades propias; a medida que el nivel central fue perdiendo poder y funciones, el municipal los fue adquiriendo, pero también fue perdiendo prerrogativas en los distintos campos de la administración pública. Por eso es importante para este estudio tener en cuenta esta correlación entre niveles de gobierno para aclarar de qué legitimidad estamos hablando cuando nos referimos a la legitimidad de los gobiernos municipales.

Siguiendo a los autores que han tratado el tema, la legitimidad de ambos niveles está influenciada por la cercanía de las autoridades y por la visibilidad de los actos de gobierno. Mientras que las autoridades nacionales son menos cercanas a la población y el resultado de su desem-

peño es menos evidente para la ciudadanía; las autoridades municipales, por el contrario, son más cercanas a la población y sus obras más visibles para las personas que viven el mismo municipio.

Ello lleva a deducir que, por razones de cercanía y de visibilidad, la principal fuente de legitimidad de las autoridades nacionales es la institucional o política, más aun en países de fuerte tradición presidencialista como Nicaragua; y al contrario, la fuente de legitimidad más importante para los gobiernos municipales es el desempeño. Ambas situaciones están relacionadas con el tipo de políticas que corresponde a sus niveles de gobierno. Los nacionales mediante políticas de beneficios y costos dispersos; los municipales mediante políticas focalizadas y de impacto inmediato para la población.

De manera que la legitimidad de los gobiernos nacionales está menos expuesta por los fracasos de su gestión que la legitimidad de los gobiernos municipales.

## Hipótesis de trabajo

El presente estudio parte de dos hipótesis:

- A. Recuperación de la legitimidad: Los gobiernos electos de forma fraudulenta se preocupan por hacer una buena gestión brindando bienes y servicios para toda la población.
- B. Confirmación de la ilegitimidad: Los gobiernos electos de forma fraudulenta realizan una mala gestión, prestando bienes y servicios de forma preferente a sus votantes.

Ambas hipótesis no niegan sus hipótesis opuestas, es decir que en aquellos municipios donde no hubo denuncias de fraude, se encuentre lo siguiente:

- C. Pérdida de legitimidad. Los gobiernos electos de forma limpia no se preocupan por hacer una buena gestión y hacen una mala prestación de bienes y servicios para toda la población.

3 Nos referimos a varios autores británicos, a Bañón y Carrillo, a Agranoff, y a Brugué y Gallego que han aportado una nutrida obra sobre relaciones intergubernamentales y una administración pública más cercana a la ciudadanía.

D. Confirmación de legitimidad. Los gobiernos electos de forma limpia se preocupan por hacer una buena gestión brindando bienes y servicios para toda la población.

Esto daría como resultado la siguiente matriz en la que se combinan ambas dimensiones de la legitimidad con sus posibles repercusiones electorales.

**Tabla 1. Dimensiones de la legitimidad y perspectivas electorales**

	Desempeño satisfactorio	Desempeño no satisfactorio
Gobierno legítimo	Gobierno con legitimidad confirmada (reelección posible)	Gobierno con legitimidad perdida (reelección no factible)
Gobierno ilegítimo	Gobierno con legitimidad recuperada/reparada (reelección posible)	Gobierno con ilegitimidad confirmada (reelección no factible)

16

Los comportamientos electorales que se anticipan en esta matriz tienen implícitos dos supuestos:

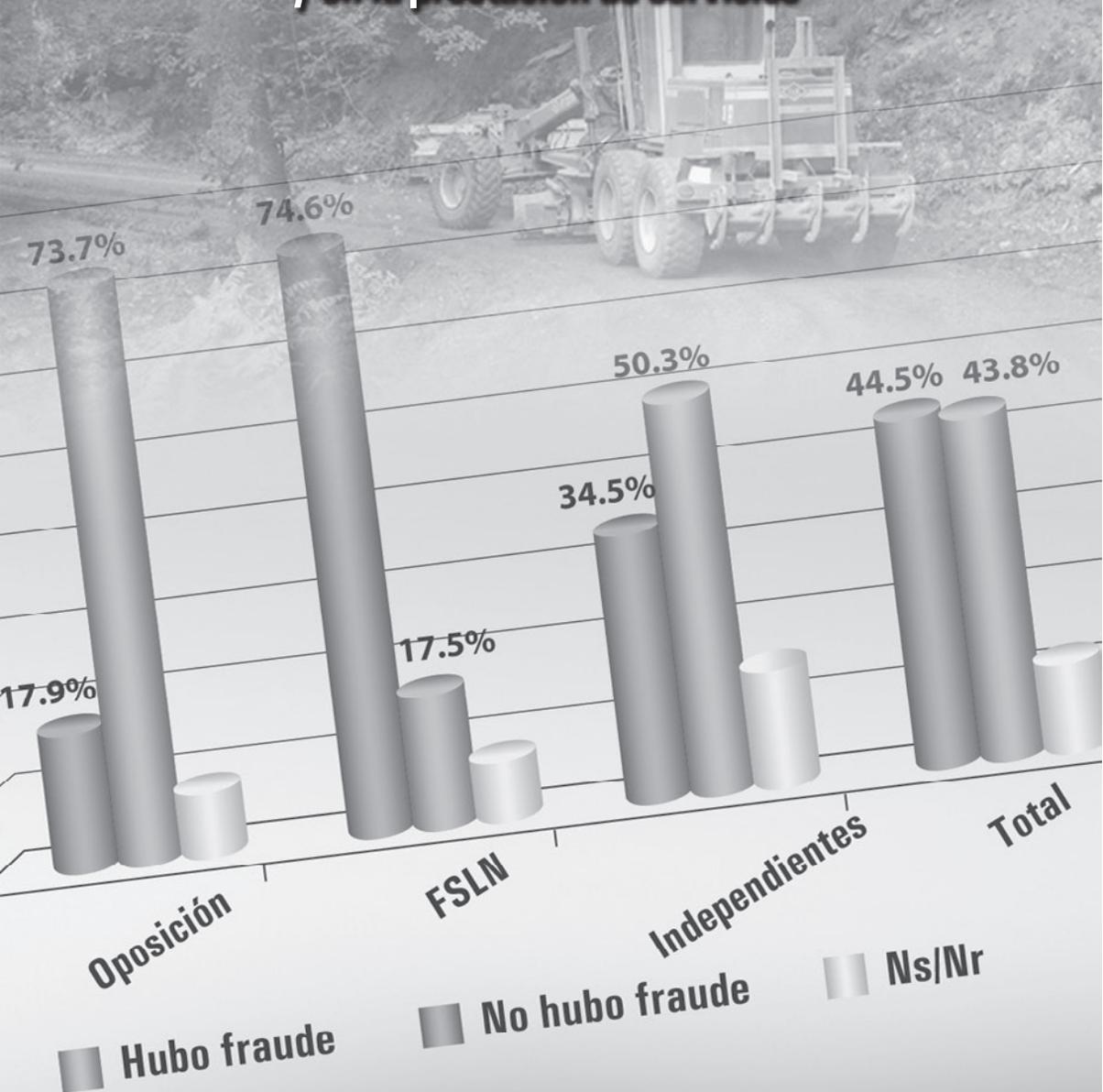
- Un Estado de derecho asentado en la independencia de poderes, que asegure la existencia de un tribunal electoral imparcial que haga valer la voluntad popular expresada en los votos.
- Un comportamiento racional de los electores para premiar o censurar el desempeño de las autoridades en base a lo que consideran que es correcto.

Bajo estas condiciones, la combinación de las dos dimensiones de la legitimidad, política y de desempeño, contribuirían a explicar la continuidad o el cambio político en los municipios, a pesar de las tradiciones políticas que los han caracterizado.

Con este escenario de fondo, sería fácil concluir de forma anticipada que al final del 2012 las actuales autoridades municipales se podrán encomendar más a su buen o mal desempeño, que a su origen legítimo o fraudulento, para que su partido siga o salga del gobierno. Sin embargo, los estudios preliminares realizados en cinco municipios nos dicen que estas consecuencias no son tan evidentes.

## Primera sección

### Evaluación del desempeño de los gobiernos municipales en su funcionamiento y en la prestación de servicios



17.9%

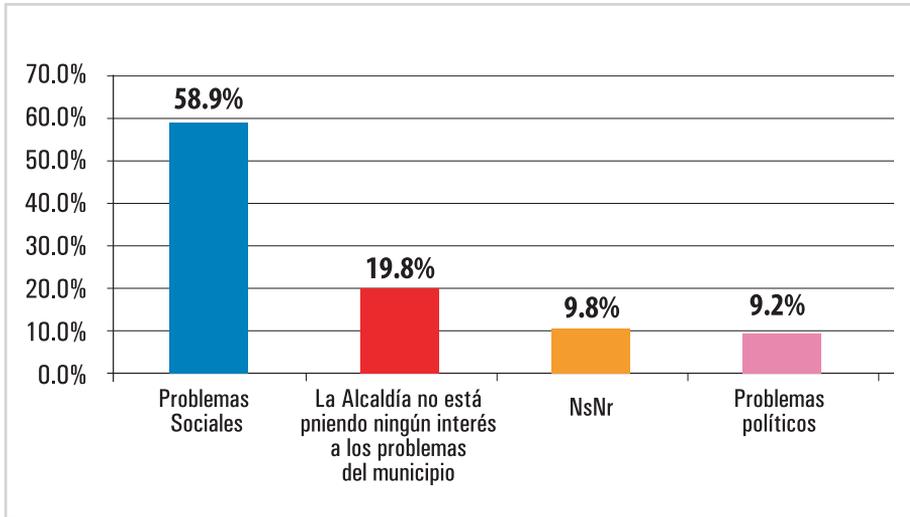
17.5%



## II. Los problemas que más interesan a las alcaldías

Para este estudio era importante empezar tratando de conocer las percepciones que tiene la población acerca de los problemas que las alcaldías están atendiendo. A la población encuestada se le ofrecieron cuatro opciones de respuesta: económicos, sociales, políticos y ninguno. El 58.9% opinó que se están atendiendo más los problemas sociales y casi el 20.0% (la segunda opción más mencionada) dijo que ninguno (gráfica No.1). A esta opinión contribuyen el 27.9% de quienes se identifican como independientes, el 22.2% con el FSLN y el 8.7% con la oposición.

**Gráfica 1 Problemas que interesan a las alcaldías**



Lo anterior abre la interrogante acerca de si la percepción de la población no estará colocando dentro de la categoría general de problemas sociales a proyectos que no necesariamente correspondan a demandas sociales, sino más bien sean actividades que para las alcaldías caen bajo otras categorías, como los proyectos de infraestructura vial.

Sobre este tema, los informantes calificados ofrecieron valoraciones en varias direcciones:

Unos, en el sentido de que esta percepción se debe a que las personas identifican como social las obras que tienen repercusión en sus vidas, como una carretera o un puente, aunque ello no les resuelva un problema social en el sentido estricto.

“La población ve la reparación de las calles y demás como un asunto social, (...) pero la seguridad ciudadana por ejemplo es asunto social, la calidad de vida de la gente, que todos tengan aguas negras, que no se siga contaminando el ambiente ni hayan más brotes de enfermedades”.  
**OSC Ocotla.**

“Lo que pasa es que la gente no sabe que es inversión social. Para mí como ex-alcalde (del 1996-2000) inversión social es enfocarse en la educación de la gente y para eso hay que construir escuelas; inversión social es darle salud y atención a la población, con medicamento, y para ello hay que construir centros de salud”.  
**Concejal Sébaco.**

“La mayoría pidió mejoramiento de calles. La gente lo vincula a la comodidad de acceso. Estamos ejecutando 56 proyectos.”  
**Funcionario Alcaldía de Rivas.**

“¿A qué le llama la gente obras sociales? Hay que preguntarles a ver a qué le llaman obras sociales... A regalar alguna cosa algún enfermo, regalar un ataúd...?”  
**OSC San Juan del Sur.**

“Creo que inversión social tiene que ver más con el parque, el boulevard... La gente encasilla todo eso en obras sociales, también porque en Urbai-te hicieron una cancha deportiva que está supliendo una necesidad a los jóvenes. Hay una parte del presupuesto destina a becas y pequeñas ayudas”.  
**OSC Altagracia**

Para otros tan sólo se trata de medidas clientelistas dirigidas a consolidar las bases políticas del partido gobernante y para captar nuevos votantes.

“Dan preferencia a los barrios donde ellos tienen sus bastiones sandinistas: adoquinado en Reparto Well, Modesto Palma, cancha nueva en Nuevo Amanecer, y las zonas rurales del Guanacastal (puente) y Las Nubes (Agua)”. **Concejal Chichigalpa.**

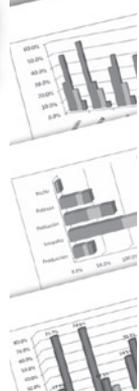
“Han repartido zinc, alimento por trabajo, pero siempre a los organizados con el poder ciudadano. Si la persona es toma tierra no le dan preferencia, y están excluidos de los proyectos de la alcaldía” **OSC Ocotol**

“Estos programas son de beneficios políticos, nos consta que la mayoría que deciden a quiénes se les va a dar este beneficio social son los gabinetes del poder ciudadano”. **Concejal Ocotol**

“Se está dando una respuesta a los problemas sociales pero se está viendo mucha partidización respecto al destino de los proyectos. En este caso los secretarios políticos y algunas personas del Consejo del Poder Ciudadano, están jugando un papel predominante. Los beneficios se otorgan tomando en cuenta la inclinación por el partido y no la necesidad de la persona.” **OSC Jalapa**

“Sí, se resuelven algunos problemas sociales pero para las personas que son afines a ellos: Seguridad Ciudadana que es coordinada con los Gabinetes del Poder Ciudadano, ayudas sociales en la educación, dan becas, así como ayudas en salud”. **Concejal Muy Muy.**

“Por ejemplo el bono productivo lo hacen 100% politizado se los dan a los activistas políticos. Hemos visto que los proyectos se hacen porque el dirigente del CPC dice tiene que ser en tal lugar y tal vez no es lugar en donde más lo están necesitando. No ven las necesidades que realmente tiene la comunidad, y como la mayoría de la población no asiste a los cabildos, no reclaman sus derechos”. **Concejal San Juan de la Concepción**



“En conversaciones que sostenemos con la comunidad y la gente del pueblo dicen que no está dando ningún tipo de solución a los problemas de la gente, lo que hacen son regalías a su misma gente a uno le dan una gallina, al otro la otra, como para conformarlos y que ninguno de ellos se queje. El Plan Techo consistió en regalar 1,780 láminas de zinc que benefició únicamente a la gente sandinistas, dándole 5 láminas a cada uno. Ellos medio benefician a las personas que les son afines y fieles” **Concejales Dolores.**

“Se están priorizando las zonas rurales, pero los proyectos van en dependencia de la demanda, de la población, llámese GPC. No hay otro mecanismo... se hacen por medio de las consulta de los GPC. Esto limita... Hay sectores excluidos... por el mecanismo de consulta”. **Concejales Rivas**

...aunque en este grupo no todos están de acuerdo. Hay quienes piensan que los gobiernos proceden de forma más incluyente:

22

“Como garante, he notado que se trata de beneficiar a todos los barrios en general. A través de los Comités del Poder Ciudadano. Se consultó a todos los barrios y no hubo barrio que no haya sido beneficiado con algún proyecto”. **Concejales Ocotál.**

“No es cierto. Los proyectos favorecen a todos en general. Lo que he observado es que se está dando preferencia a personas que no comparten su ideología”. **OSC Palacagüina**

“Nosotros hemos participado activamente en la elaboración de esos procesos y la alcaldía en ese particular ha sido neutral”. **OSC Palacagüina**

Otros opinan que más que atención a los problemas sociales, lo que las alcaldías están brindando son medidas asistencialistas

“Resuelven algunos asuntos de los mismos sandinistas, no de toda la población: Algún apoyo para viviendas de sandinistas con techo en mal estado, necesidades de ayudas económicas para entierros, velas, compra de algunos medicamentos, necesidades mínimas”.

De modo que si bien la población identificó el interés principal de las alcaldías por los problemas sociales, la revisión de los planes de inversión y las opiniones de los informantes claves apuntan en otras direcciones. Primero que ello se debe a lagunas en la opinión pública acerca de las competencias exclusivas de las alcaldías, porque estarían atribuyendo a estas últimas la autoría de los programas sociales que ejecuta el gobierno central en los municipios, como el “plan techo”, “atención a desmovilizados y a víctimas de la guerra”, “Usura Cero” y “Calles para el pueblo”.

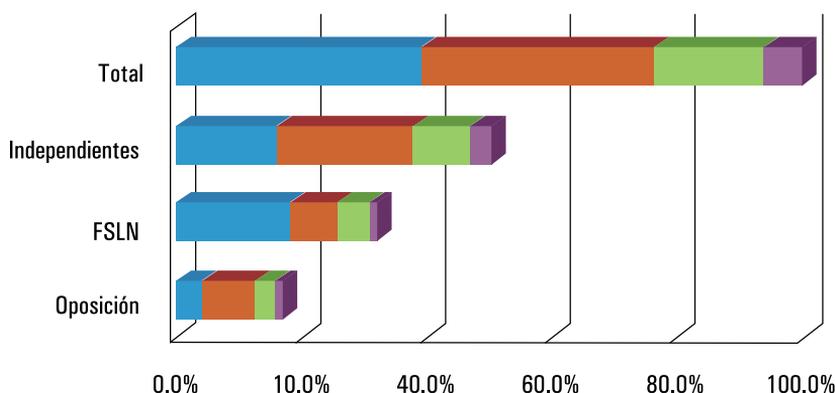
Segundo, que estos énfasis sociales no apuntan a las necesidades de todos sino que tienen un sesgo a favor de los simpatizantes del FSLN. Tercero, que la percepción se alimenta también de los servicios asistencialistas que brindan las alcaldías a las personas que demandan ayudas puntuales, como medicinas, ataúdes y láminas de zinc.

Estas apreciaciones tampoco se diferencian entre alcaldías cuestionadas y no cuestionadas. Entre ambos tipos la diferencia es apenas de dos décimas (0.2). De modo que no es posible atribuir el énfasis en lo social al tipo de gobierno que emergió de las elecciones.

Todo lo anterior conduce a afirmar que las alcaldías, sin importar su legitimidad de origen, están prestando mayor atención a los problemas sociales. Ahora bien, si las respuestas que están dando estas alcaldías deben ser calificadas como políticas sociales o no, es tema para la polémica, porque según los propios planes de inversiones consultados, ni las mismas alcaldías las consideran como tal.

En cuanto cómo se determina a quién se incluye a y quién no, como se ve en la gráfica No. 2, el patrón de una atención diferenciada de la demanda tiende a reafirmarse. Mientras que el 40.0% de los encuestados considera que se atienden las demandas de toda la ciudadanía, el 37.0% opina que se hace respondiendo a las demandas de la ciudadanía afín al partido de gobierno. Si a esto sumamos que el 17.7% afirma que los gobiernos municipales únicamente atienden los problemas orientados desde el Gobierno Central, resulta que el 55.4% de la población percibe que los gobiernos municipales están basando su gestión en criterios que excluyen la universalidad de la población y la particularidad de los problemas municipales.

## Gráfica 2 ¿Cómo seleccionan los problemas atendidos?



	Oposición	FSLN	Independientes	Total
■ Demandas ciudadanas	4.4%	18.4%	16.5%	39.2%
■ Demandas de simpatizantes	8.4%	7.3%	21.3%	37.0%
■ Ordenes del Gob. Central	3.2%	5.2%	9.3%	17.7%
■ Ns/Nr	1.3%	1.14%	3.4%	6.0%

24

Si se amplía la mirada por sectores políticos de opinión, sorprende que tan sólo el 57.0% de los simpatizantes del FSLN defiende la gestión a favor de toda la ciudadanía, como debería ser su referente normativo, y que haya un 38.7% que se suma a la opinión de que los gobiernos están haciendo una labor sesgada o sometida a las órdenes que llegan desde Managua.

En lo que a las diferencias entre tipos de gobiernos se refiere, en los gobiernos no cuestionados se percibe una atención más incluyente (42.6%), frente a la que realizan los gobiernos cuestionados (38.5%).

De modo que si bien existe la percepción de que los gobiernos electos en el 2008 están dando mayor peso a los problemas sociales, estos tienden a ser identificados con los problemas de los allegados al partido de gobierno, o bien con los diagnosticados desde el nivel central. Ateniéndose a que tan sólo el 37.0% de la población encuestada se siente incluida, se obtiene que más del 60.0% percibe que está excluida de las respuestas brindadas por los gobiernos municipales.

### III. Desempeño de las inversiones municipales

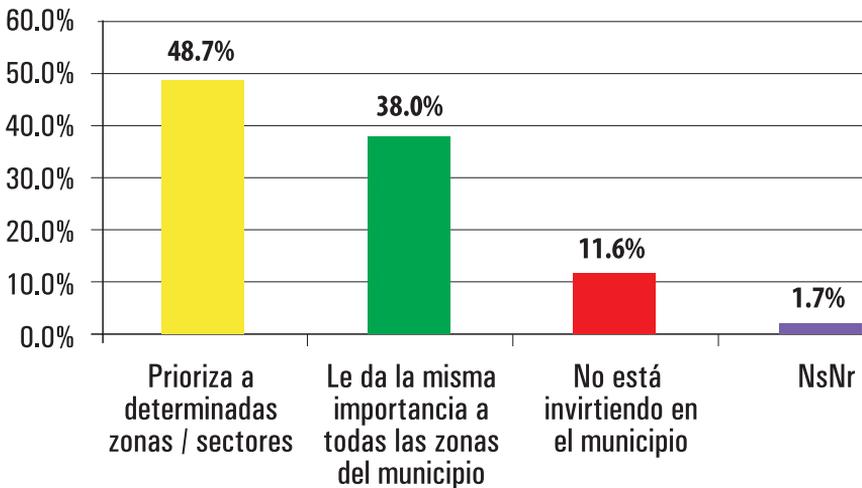
Ahora bien, como este estudio trata de la evaluación política del desempeño de los gobiernos electos en el 2008, se preguntó a la población acerca de cómo están procediendo las alcaldías a la hora de planificar las inversiones. Por eso primero trató de dilucidar si las inversiones se distribuyen dando la misma importancia a todas las zonas del municipio, o si hay políticas diferenciadas que privilegian unas zonas sobre otras.

#### Distribución territorial

El 48.7% de los encuestados afirma que se da prioridad a algunas zonas o sectores del municipio, mientras que el 38.0% opina lo contrario, es decir que se da la misma importancia a todas las zonas.

25

**Gráfica 3 Distribución territorial de las inversiones**

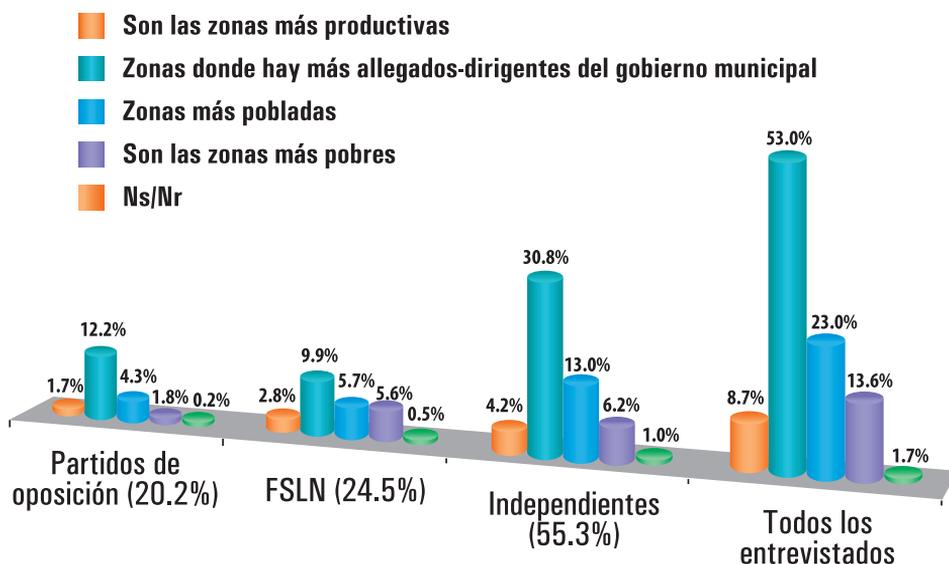


Quienes más aportan a la opinión mayoritaria son los ciudadanos independientes (26.9%), seguidos de los simpatizantes del FSLN (11.9%). En cambio, a la posición contraria (“se da la misma importancia a todas las zonas”) contribuyen ligeramente más los sandinistas (17.7%). Pero también hay un tercer grupo (11.6%) que no reconoce ningún tipo de inversiones en el municipio, que está integrado de manera bastante similar por independientes, opositores y sandinistas (6.3%, 3.0% y 2.3%, respectivamente). Aún así, esta última posición representa la mitad de quienes afirman en el capítulo anterior que las alcaldías no están poniendo interés en ningún problema de los municipios.

## Criterios utilizados

Los criterios para dar prioridad a unas zonas sobre otras son atribuidos por los encuestados a razones políticas –“en ellas viven simpatizantes del partido de gobierno” (53.0%)–, a factores demográficos (23.0%) y a los niveles de pobreza (13.5%). En estas valoraciones las diferencias por simpatías políticas son notables. Los independientes son quienes más aportan a la primera opinión con el 30.8%, seguidos de los simpatizantes de partidos de oposición con el 12.2%, que tampoco están muy lejos de los sandinistas, que en aproximadamente el 10.0% opinan igual.

## Gráfica 4. ¿Por qué la alcaldía prioriza inversiones en algunas zonas?



En cambio, en las otras opciones de respuesta llama la atención que los de filiación sandinista no reivindiquen la pobreza ni la demografía como los criterios para asignar la inversión municipal. Más bien son los independientes (6.2% y 13.05, respectivamente) quienes lo hacen. Esto quizás se deba a que de previo tan sólo el 37.0% de las sandinistas reconociese que las alcaldías priorizan la inversión pública frente a un 55.0% que opinó lo contrario.

“Pienso que sí hay preferencias políticas. Las comunidades en donde la mayoría de la población votó por la oposición (ejemplo: el Bálsamo, Buenos Aires, etc.) son excluidas de los proyectos y programas del Gobierno Municipal”. OSC San Lorenzo

En cuanto a los tipos de gobiernos estudiados, encontramos que en aquellos donde hubo cuestionamientos de fraude el 54.4% opina que la inversión favorece las zonas donde hay población simpatizante del FSLN, mientras que en aquellos no cuestionados la misma opinión sólo alcanza el 46.7%. En los primeros municipios, los independientes y los de oposición contribuyen de forma decisiva a la opinión mayoritaria (31.5% y 12.8%, respectivamente). En los segundos, opositores y sandinistas opinan prácticamente igual (9.6%-9.3%); no así los independientes (27.9%) que dan el tono a la opinión mayoritaria.

## ¿Quiénes toman la decisión?

Según la población consultada, el orden de prioridad de estas inversiones es aprobado por el alcalde/alcaldesa y los concejales (45.2%), en consultas con líderes comunitarios afines a la alcaldía (29.4%), con los CPC (3.9%). Tan sólo el 9.7% reconoce que las inversiones se aprueban con la participación amplia de la población.

**Tabla 2. ¿Quiénes aprueban las inversiones municipales?**

	Oposición	FSLN	Independientes	Total
Alcalde y concejo	8.1%	11.8%	25.3%	45.2%
Consultas amplias	1.6%	3.2%	4.9%	9.7%
Consultas con líderes afines	6.8%	5.8%	16.9%	29.4%
CPC	1.3%	0.8%	1.8%	3.9%
Ns/Nr	2.3%	2.9%	6.3%	11.6%

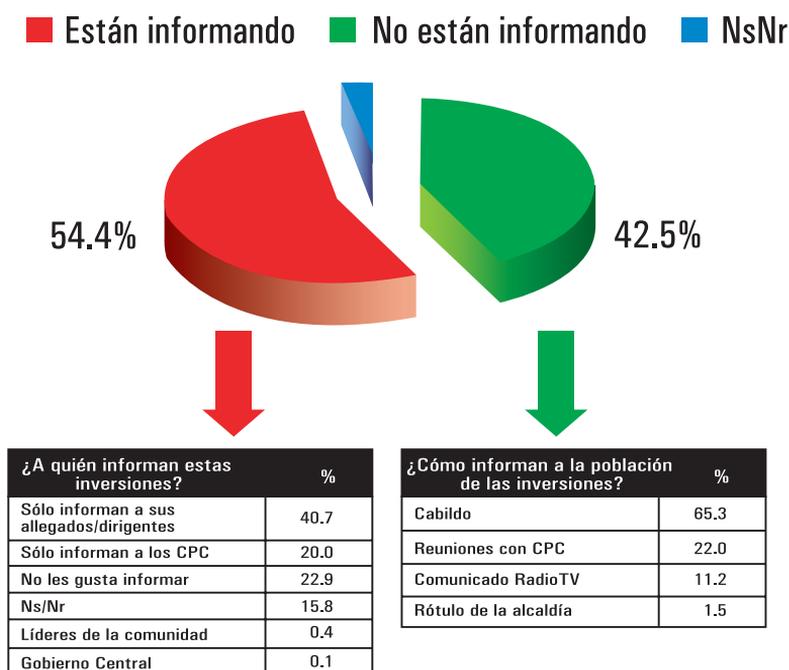
Comparativamente hablando, en las alcaldías cuestionadas predominan las consultas restringidas con líderes afines (30.5% vs 24.6%) en detrimento de las consultas amplias (8.7% vs 14.2%); pero en las no cuestionadas, las autoridades centralizan más la decisiones (47.9% vs 44.6%).

## Información sobre las inversiones

En lo que se refiere a la información sobre cómo están asignando estas inversiones, los consultados se dividen en dos bloques entre quienes afirman que las autoridades no están informando (54.4%) y quienes dicen que sí lo hacen (42.5%).

Según los del primer bloque, las personas que sí se benefician de la información son los dirigentes y allegados al partido gobernante (40.7%) y los CPC (20.0%), o simplemente que a las autoridades no les gusta informar (22.9). En cambio los del segundo bloque afirman que las autoridades sí informan a través de los cabildos (65.3%), de las reuniones con los CPC (22.0%) y de otros medios como la radio, la televisión y los rótulos en las oficinas de las alcaldías (12.7%).

**Gráfica 5. Información de las autoridades sobre inversiones**



De manera que la asignación de las inversiones públicas es percibida por la mayoría de la población como un proceso excluyente que privilegia las zonas o barrios de los municipios en los que habitan simpatizantes del partido gobernante. Las percepciones sobre las distintas fases del ciclo de la inversión pública municipal (decisión e información) reflejan el estrechamiento de los márgenes para la participación amplia de la ciudadanía, y el incremento de la centralidad de las autoridades municipales y de formatos sectarios de diálogo en los que solamente caben los allegados del partido gobernante. Algo a resaltar es que lo anterior no implica mayor protagonismo de los CPC en la toma de decisiones, aunque sí para asuntos de la información, lo cual podría estar reflejando el bajo desempeño deliberativo de los CPC, y más aún en la fase resolutoria.

Las entrevistas parecen confirmar estas apreciaciones donde gobierna el FSLN. Subrayan que las verdaderas decisiones se toman fuera de los Concejos Municipales, en reuniones tripartitas entre el Secretario Político (cuando no es la misma figura que el alcalde), el coordinador municipal del Poder Ciudadano y el alcalde/alcaldesa.

“El Concejo Municipal es irrelevante para la toma de decisiones. En el consejo Municipal lo integran 5 personas, dos concejales y el alcalde, que son de la línea del gobierno de ahorita; y solo 2 son de la oposición; entonces, dos de la oposición no hacen nada. Ellos tienen mayoría. El secretario de Concejo Municipal es del Frente y está dentro de las estructuras del poder ciudadano. Aquí la Alcaldía la ganaron por la Convergencia, y la que pusieron de vice es del Frente, y pertenece a las estructuras del poder ciudadano”. **Dirigente político Teustepe.**

## IV. Presupuestos municipales

La elaboración de los presupuestos municipales para el 2010 estuvo precedida de la convocatoria inusual que hiciera el Presidente de la República para que se consultaran en todos los municipios, obviando que este proceso consultivo ya está normado por la Ley 376 de Régimen Presupuestario Municipal.

Esto acarreó dos complicaciones para los nuevos gobiernos: la convocatoria mandó que se hiciese a través de los Consejos del Poder Ciudadano (CPC) y que tomara otro calendario que no estaba normado por ninguna ley. No obstante, la convocatoria creó un ambiente diferente -al menos- para los municipios gobernados por el FSLN, en los que era de esperar consultas masivas con la población.

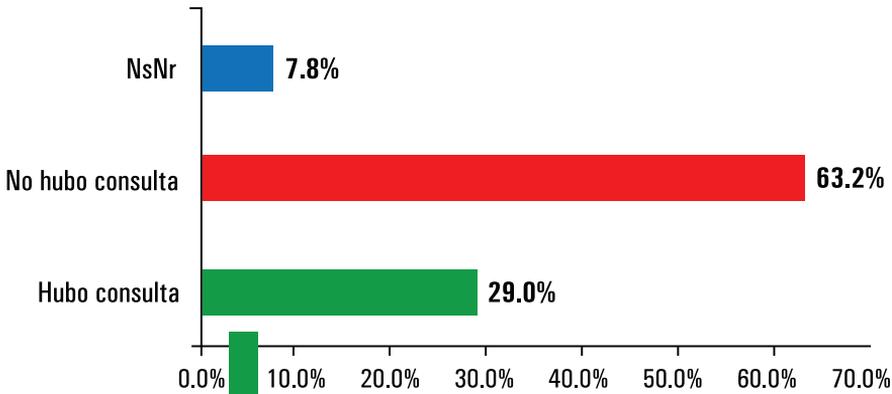
30

### Participación en consultas

Sin embargo, apenas el 29.0% de los encuestados afirma que el presupuesto para el 2010 fue consultado en sus municipios. De éstos, menos de la mitad (el 38.3%) confiesa haber participado en las consultas. Es decir que tan sólo el 11.0% de la población total encuestada participó en las consultas de los presupuestos municipales para el 2010. Del segmento del 38.3% que participó, la mayor parte fueron sandinistas (el 23.8%), seguidos de los independientes (el 10.6 %) y de la oposición (el 3.9%).

Esta baja participación en las consultas no es un hecho extraordinario porque las consultas son también actos representativos donde asisten delegados de organizaciones comunitarias y sociales. Pero también hay que señalar que en 2009 las consultas no respondieron a lo esperado por la convocatoria del Presidente Ortega.

**Gráfica 6. Consultas de presupuestos municipales en 2009**



Participación en al consulta del presupuesto municipal	%
Participó	38.3
No participó	61.5
Ns/Nr	0.2

Razones para no participar en la consulta del presupuesto municipal	%
No me meto en esas cosas	48.0
No tengo tiempo	28.5
Sólo invitan a sus allegados/dirigente	8.3
No sirve para nada	4.1
Ns/Nr	3.9
No me invitaron	2.2
Estaba enfermo	0.6

La población que no participó, entre las razones presentadas con mayor frecuencia fueron: “No me meto en esas cosas” (48.5%) y “No tengo tiempo” (28.5%). Ambos argumentos, si bien han sido frecuentes en otras encuestas de opinión, en este caso podrían obedecer a una desafección hacia el régimen político emergido tras las elecciones del 2008, que sin llegar a ser generadoras de conductas explícitas de desobediencia al menos entrañan actitudes pasivas de desconfianza política hacia las autoridades.

Esto es aún más llamativo si se tiene en cuenta que entre los grupos de simpatía política los más proclives a adoptar estas actitudes no son los simpatizantes de los partidos opositores, sino más bien los del FSLN (18.3% y 14.2%) y los independientes (23.7% y 11.8%).

Si se revisan estas mismas respuestas por tipos de gobierno, en los cuestionados el 28.0% afirma que hubo consultas, pero de ellos sólo el 39.0% participó. En cambio en los no cuestionados, el reconocimiento de las consultas es mayor (32.5%), pero tuvieron una participación menor (35.5%) que los primeros. De lo cual se podría extraer la conclusión que los gobiernos de origen cuestionado fueron más efectivos para asegurar la participación en las consultas del presupuesto municipal.

Sobre este tema, las personas entrevistadas agregaron que en los municipios donde hubo consultas las invitaciones se realizaron a través de los CPC, o bien que las convirtieron en actos partidistas, o que fueron actos formales en los que no fue posible agregar nuevas demandas porque los resultados llegaron acordados de previo con los dirigentes del FSLN o de los CPC.

## Seguimiento de presupuestos y rendición de cuentas

32

En cuanto a las facilidades que dan los gobiernos para el seguimiento de los presupuestos municipales, hay una percepción dividida entre quienes no advierten ninguna disposición (39.9%) y quienes miran alguna disposición (38.4%). Ello no niega que haya un 17.5% que encuentre mucha disposición a rendir cuentas. Los encuestados que aportan las calificación más positivas son los simpatizantes del FSLN con el 10.1%.

Estas diferencias de opinión parecen relacionadas con la percepción de los encuestados acerca de qué tan incluidos se sienten en la rendición de cuentas de las autoridades. Las respuestas obtenidas forman tres bloques equilibrados: los que opinan que se invita a toda la población (30.8%), los que dicen que la alcaldía sólo invita a sus allegados (28.5%) y quienes plantean que sólo invitan a los CPC (26.1%). Examinados estos bloques por corrientes políticas, se encuentra que hay una correlación inversa entre pro-FSLN e independientes: si los primeros son los que más afirman que hay rendiciones de cuentas universales (15.8%), los segundos contribuyen mayoritariamente a la opinión inversa –rendición de cuentas excluyentes– casi en el mismo porcentaje (15.9%). Lo mismo ocurre con quienes señalan a los CPC; son los independientes quienes opinan en mayor proporción esta manera.

	Partidos de oposición	FSLN	Independientes	Total
Toda la población	3.3%	15.8%	11.8%	30.8%
Sólo los CPC	5.4%	6.3%	14.4%	26.1%
Sólo a líderes afines a la alcaldía	6.0%	6.6%	15.9%	28.5%
A nadie	1.9%	2.1%	5.5%	9.6%
Líderes comunitarios	0.1%	0.2%	0.2%	0.5%
Gobierno	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

} 64.2%

Algo más que resaltar en este apartado de rendición de cuentas, es que si se suma la opción “a nadie” a las opiniones de los bloques 2 y 3, se observa que más del 60.0% de la población se siente bajo alguna forma de exclusión política en las relaciones con las autoridades municipales.

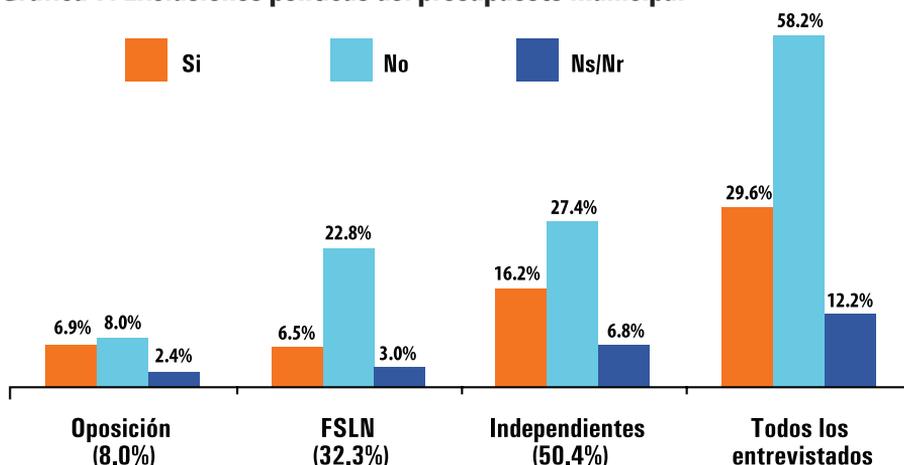
Estas diferencias adquieren mayor dimensión cuando se examinan las mismas respuestas por el origen de los gobiernos. Cuestionados y no cuestionados ofrecen un panorama con marcados matices: en los cuestionados el 29.3% opina que se hace con toda la población, pero en los no cuestionados la misma opinión subió al 37.8%; es decir que en los primeros habría más restricciones a la participación amplia. Esto parece corroborarse con el papel de los CPC. Si en los primeros los CPC tienen protagonismo en un 26.9%, en los segundos sólo alcanzan el 22.4%. Lo mismo se puede decir del tercer bloque, referido a la rendición de cuentas sólo para líderes afines a la alcaldía: en los municipios cuestionados ocupan el 29.1% y en los no cuestionados el 25.9%.

## Cumplimiento de planes municipales

En contraposición, el cumplimiento de los planes y proyectos de las alcaldías merece mejores valoraciones. Si se considera que predominan las calificaciones de regular (41.5%) y que las positivas se reparten por igual que las negativas (28.8% y 28.2%, respectivamente), en términos generales el desempeño de los gobiernos municipales aparece con calificaciones promedio, a pesar de las insuficiencias políticas que han sido señaladas. En cambio, al pasar de esta valoración general de los planes municipales a proyectos en el barrio, la calificación negativa de los encuestados duplica la positiva (44.6% vs. 22.0%).

Pero esta percepción negativa no implica necesariamente exclusiones de los proyectos. Sólo el 29.6% de los encuestados afirma que se ha excluido a sectores de la población por razones políticas, frente a casi los dos tercios (el 58.2%) que niega esta afirmación. Como lo muestra la gráfica No. 7, los aportes a estas apreciaciones son más o menos similares por corrientes de simpatías políticas.

**Gráfica 7. Exclusiones políticas del presupuesto municipal**



34

Los encuestados independientes observan que sí ha habido exclusiones en el presupuesto por motivos políticos (un poco más de la mitad), y con resultados similares entre ellos los de la oposición y del FSLN. Pero también, a la posición contraria (no se excluye a nadie), los independientes y los del FSLN aportan más esta opinión; algo que ratifica casi la mitad que las personas que se identifican con los partidos de oposición.

Esta apreciación general no es compartida, sin embargo, por los informantes claves que en el capítulo anterior expusieron casos concretos de exclusiones y preferencias en las inversiones municipales por razones políticas.

## Recaudaciones

Para este estudio era importante conocer el comportamiento de los ingresos fiscales por la relación que es posible establecer entre obediencia y fraude electoral. Una implicación directa de desobediencia civil como efecto del fraude podría ser la disminución de las recaudaciones fiscales.

Los informantes calificados tienen opiniones encontradas acerca de este punto. Sus apreciaciones pueden ser organizadas en tres grupos:

- Los que atribuyen la caída de las recaudaciones al rechazo al fraude,
- quienes la atribuyen a la crisis mundial,
- quienes plantean que se han mantenido e incluso incrementado en el 2009.

Las estadísticas oficiales indican que en el 2007, comparado con el 2006, hubo un incremento en los ingresos tributarios del 20% como promedio<sup>4</sup>. En los primeros tres trimestres del 2009, estos ingresos presentaban un déficit de aproximadamente el 6.45% respecto a la techo de C\$1,707,090,877 recaudados en el 2007<sup>5</sup>.

Este déficit, por tratarse de tres trimestres del 2009, revelaría que al menos no se registraron caídas en las recaudaciones respecto a las de 2007, vista la falta de datos oficiales sobre la ejecución presupuestaria municipal del 2008 y el 2009.

En resumen, se puede observar que la gestión de los presupuestos municipales de los gobiernos emergidos de las elecciones del 2008 arroja un balance desalentador en casi todas sus fases. A pesar de las intenciones del mismo Presidente de la República por hacer de las consultas del 2009 un proceso participativo masivo, las informaciones recabadas revelan que fueron actos restringidos, la mayoría de las veces para los simpatizantes del FSLN. El mecanismo de invitación para estas consultas contribuyó en gran medida a este formato excluyente.

Esta tendencia pareció confirmarse en la fase de rendición de cuentas, igualmente percibida como restringida -en el mejor de los casos-, cuando no eliminada, por las actuales autoridades municipales. Pese a lo anterior, llama la atención que la ciudadanía no perciba exclusiones de los planes ni de los presupuestos por razones políticas, aunque las fuentes calificadas aseguren todo lo contrario con casos específicos.

4 Informe Ejecución Presupuestaria Municipal, Enero-septiembre 2007. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, octubre 2009. <http://www.transmuni.gob.ni/>. Visitado el 10/10/10.

5 Idem

Algo a destacar son las actitudes políticas de la población que no participó en las consultas de los presupuestos. Si bien no puede hablarse de comportamientos de desobediencia civil, en especial en lo que se refiere al cumplimiento de las obligaciones ciudadanas, las justificaciones ofrecidas anuncian indicios de desafección hacia un régimen político con el que no sienten afinidad de valores.



## V. Gestión de los servicios municipales

Este apartado está dirigido a conocer las valoraciones de la población acerca del desempeño de las alcaldías en sus funciones más visibles y cotidianas. Para ellos nos hemos auxiliado de algunas de las variables construidas por el SIRDEM (Sistema de Reconocimiento al Desempeño Municipal). En nuestro estudio, quisimos enfocar las percepciones de usuarios de los servicios que prestan en exclusivo las alcaldías. Como ya se dijo al inicio del presente trabajo, el objetivo es obtener información primaria para inferir indicios de legitimidad que da el desempeño a los gobiernos municipales.

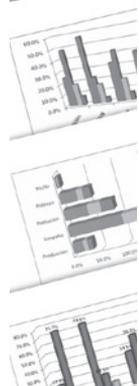
### 1. Servicios de recolección de basura

Pese a que el 17.3% opina que no hay servicio de recolección de basura, un alto porcentaje (66.5%) reconoce que el servicio se presta a la población por igual, lo que no implica que el mismo se haga de forma eficiente. La opción de que el servicio beneficia sólo a allegados políticos a los gobiernos apenas merece el 3.3%.

Las percepciones por tipos de gobiernos no cambian mucho, aunque en los no cuestionados la prestación parece mejor valorada (69.2% vs 65.4%), a cuyo peso contribuyen decisivamente los independientes (35.4%). En lo que se refiere a los niveles de pobreza, los municipios de pobreza baja dan las mejores calificaciones el servicio de limpieza (50.4%) para toda la población.

### 2. Regulación y ordenamiento de mercados

Las respuestas a esta pregunta estuvieron condicionadas por el hecho de que en aproximadamente la cuarta parte de los municipios seleccionados no hay instalaciones de mercados municipales. La mitad de los encuestados manifiesta que no conoce de políticas municipales preferenciales



hacia comerciantes en este aspecto. Un porcentaje sumamente pequeño (8.7%) dice que sí las hay. Estas medidas serían, entre otras:

- aseguramiento de tramos o puesto a comerciantes del mismo partido,
- entrega a nuevos comerciantes y
- exención de impuestos o tasas.

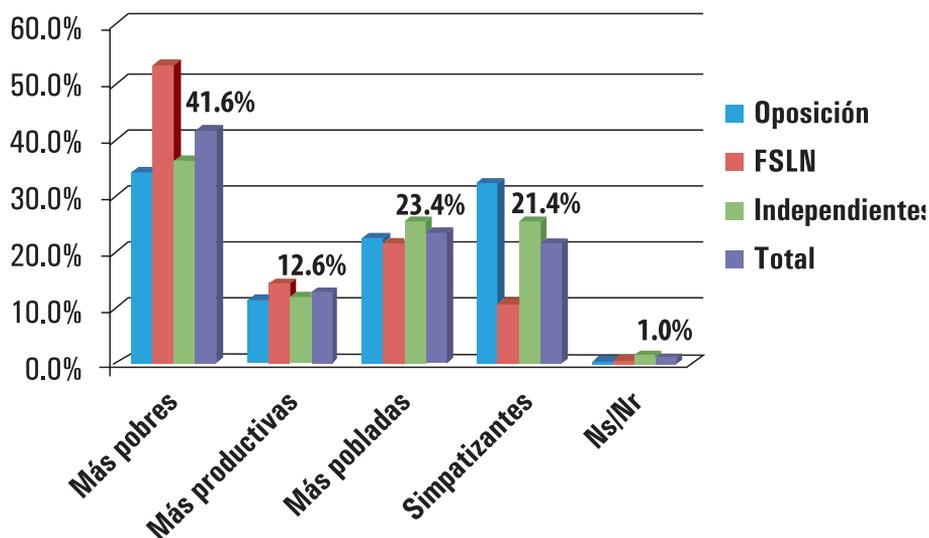
En cambio, comparando estas políticas entre gobiernos cuestionados y no cuestionados, se puede apreciar que la gestión de los segundos es calificada como más imparcial (68.5%) que la de los primeros (47.1%). Sin embargo, nuevamente hay que reconocer que en algunos de los municipios donde hubo acusaciones de fraude hay alcaldías que no prestan el servicio de regulación y ordenamiento de los mercados. En estos municipios las medidas preferenciales encontradas fueron: la dispensa de impuestos y la entrega de tramos.

### 3. Reparación de calles y caminos

38

Siete de cada diez personas encuestadas opinan que las alcaldías le dan prioridad a la reparación de calles y caminos de algunos barrios y comarcas de los municipios. Entre los criterios para dar prioridad a la prestación de este servicio se reconocen: la pobreza (41.6%), los factores demográficos (23.4%), la afinidad política (21.4%) y el factor productivo (12.6%).

**Gráfica 8. ¿Están privilegiando reparación de calles y camino de algunas zonas?**



Vistas estas opiniones por corrientes políticas, los simpatizantes del FSLN predominan claramente entre quienes subrayan que es la condición de pobreza de las zonas lo que prima; pero los independientes estiman que los criterios seguidos por los gobiernos son los sectores más habitados y aquellos donde viven simpatizantes del partido gobernante, una opinión que es mayoritaria entre los simpatizantes de la oposición.

En los municipios con gobiernos cuestionados la percepción de que los criterios utilizados son la pobreza y la simpatía política (42.1% y 22.4%, respectivamente) es mayor que en aquellos con gobiernos no cuestionados; en cambio, en estos últimos la percepción de que se está aplicando el criterio demográfico es mayor que en los primeros (28.5% vs 22.2%).

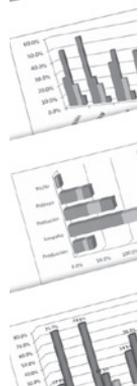
De lo anterior se deduce que los gobiernos no cuestionados están haciendo una gestión regida por criterios menos políticos que los cuestionados, y que ello conduce a que obtengan mejores calificaciones por parte de la población en la reparación de calles y caminos.

En cambio, la voluntad de las autoridades para ofrecer oportunidades a la población para pedir la reparación de calles y caminos, aparece con valoraciones más divididas entre quienes afirman que sí la hay y quienes opinan lo contrario (52.0% contra 42.1%, respectivamente). Por simpatías políticas, casi el 70.0% de los afines al FSLN aprecian una voluntad favorable, pero el 52.1% de quienes simpatizan con la oposición opinan lo contrario.

En cuanto al tipo de oportunidades ofrecidas, saltan a la vista las asambleas “con toda la gente” (55.0%) y “con los CPC” (29.9%). En contraste, los CDM han desaparecido como mecanismos canalizadores de la demanda. En los municipios con gobiernos cuestionados ni siquiera son mencionados por la población consultada.

#### 4. Ordenamiento del transporte

Tan sólo el 11.7% opina que las alcaldías están otorgando privilegios en la regulación del transporte en el municipio. Estos privilegios son identificados -entre otros- como concesiones a simpatizantes del FSLN, circulación irrestricta a taxis de allegados, horarios de mototaxis favorables



para allegados y concesiones a ciclo taxis. Sólo el 9.7% dice que han dado nuevos permisos a transportistas independientes en mayor medida, y a simpatizantes de los gobiernos en proporción menor.

Sin embargo, vistas estas respuestas por tipos de gobiernos, los cuestionados han otorgado más nuevos permisos que los no cuestionados a sus simpatizantes (21.3% vs 16.0%), a familiares o amigos del alcalde/alcaldesa; y menos a transportistas independientes (59.9% vs 67.4%).

De modo que en general hay una percepción positiva acerca de los servicios que prestan las alcaldías. Algunos, como el servicio de recolección de basura y la reparación de calles y caminos, no despiertan recelos políticos como sí lo hacen la regulación y el ordenamiento de los mercados y del transporte, en cuyo caso, la población encuestada y los informantes calificados señalan prácticas clientelistas.

A primera vista, estas prácticas ocurren con mayor frecuencia en municipios donde se cuestionaron los resultados de las elecciones. Pero también sucede en los gobiernos no cuestionados, aunque son menos denunciados por la población.

Sin embargo, no parece que en el cumplimiento de estas competencias los nuevos gobiernos municipales ejerzan las mayores cuotas de clientelismo. Tal vez porque se trata de servicios con una cobertura mejor distribuida entre las poblaciones de los municipios. Como se verá en los capítulos siguientes, en la prestación de los servicios y bienes derivados de programas del gobierno central es donde se desempeñan de manera más sesgada los gobiernos municipales, en particular los del FSLN.

En la ejecución de estos programas, las alcaldías no funcionan como entidades con iniciativas y planes autogestionados, sino más bien como agencias intermedias del gobierno central.



## VI. Gestión ambiental y del riesgo

La regulación sobre los recursos naturales y la prevención de riesgos en los municipios es vista de forma dual por la ciudadanía encuestada. Como se ilustra en la tabla No 3, hay una percepción dividida entre quienes juzgan que la administración de los recursos naturales se está haciendo de forma imparcial (38.9%), y quienes se oponen sosteniendo que se favorece a allegados del gobierno municipal (32.0%). Si a esto sumamos que hay un segmento que percibe que se está favoreciendo a algunas empresas, la percepción negativa alcanza más del 40.0% de los encuestados.

**Tabla 3. Gestión de los recursos naturales**

	Simpatías políticas			
	Partidos de oposición	FSLN	Independientes	Total
De forma imparcial	26.5%	54.7%	33.0%	38.9%
Se favorece a los allegados	40.6%	19.7%	37.0%	32.0%
Se favorece determinadas empresas	10.1%	8.0%	8.5%	8.6%
Ns/Nr	22.8%	17.6%	21.5%	20.5%
<b>Total</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

Al observar estas opiniones al interior de cada corriente política, la imparcialidad la reconocen más los afines al FSLN, pero la parcialización es más acusada entre los independientes y los de oposición. Visto así, los identificados con el FSLN presentan un juicio justificativo del papel que los gobiernos municipales estudiados (en su gran mayoría del FSLN) es-

tán teniendo en la gestión de los recursos naturales, sin menospreciar el 20.0% que tiene una actitud crítica. En cambio, las opiniones al interior de los otros dos grupos, aparecen más distribuidas, llegando al extremo (caso de los independientes) de presentar una situación de paridad a favor y en contra.

Esta relación entre imparcialidad/parcialidad no cambia mucho en los tipos de gobierno. Los no cuestionados son percibidos como ligeramente más imparciales que los cuestionados (41.3% vs. 38.3%), pero se percibe que los primeros están favoreciendo más a determinadas empresas (10.0%/ 8.3%).

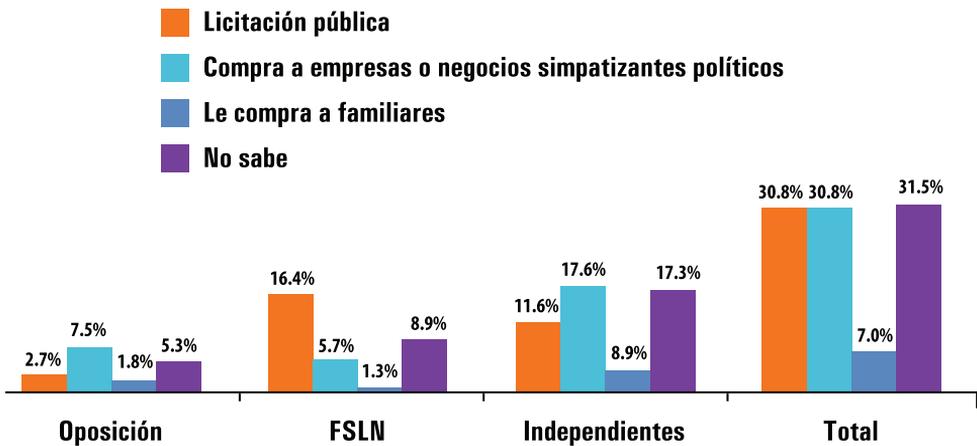
El relativamente alto porcentaje de personas que dicen no saber del tema tiene dos posibles explicaciones: las limitaciones en la información antes señaladas y el interés o conocimiento especializado que se requiere para seguir este tema.



## VII. Compras y contrataciones

Nuevamente hay que señalar que las respuestas a esta pregunta reflejan las limitaciones de la falta de información de la población encuestada. La cantidad de personas que responde con la opción “no sabe” fue superior (31.5%) a las otras dos mayoritarias: “licitaciones amplias” y “contrataciones con simpatizantes políticos”, ambas con el 30.8%.

**Gráfica 9. Compras y contrataciones de alcaldías**



Pero la paridad de las percepciones también arroja la lectura de que entre la población no hay una opinión predominante, como en otros aspectos tratados en este estudio, acerca del buen o mal desempeño de los gobiernos municipales. Lo preocupante es que este emparejamiento en las valoraciones de la población ocurra en el acápite de la transparencia de la administración pública local, el cuerpo de electos y de funcionarios que están encargados de manejar los recursos y las políticas de mayor proximidad a la ciudadanía.

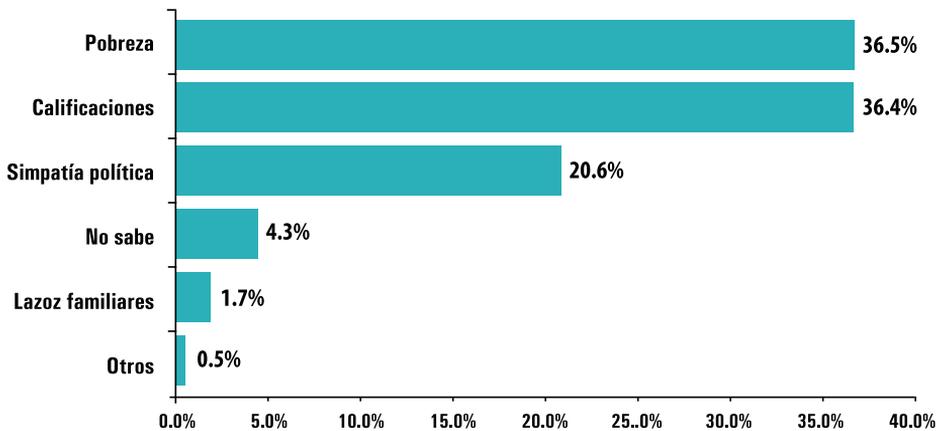
Los gobiernos de origen no cuestionado merecieron mejor calificación por convocatorias amplias que los cuestionados (38.8% vs. 28.9%). Pero en la opción opuesta (contrataciones con allegados) ambos tipos de gobierno obtuvieron la misma percepción (31.0%).

Concluyendo este tema se puede afirmar que la población encuestada opina casi por parte iguales que sus autoridades son a la vez transparentes y poco transparentes. Lo que en la práctica arroja dudas acerca de la transparencia de sus autoridades municipales.

## VIII. Otorgamiento de becas

El 60.6% de las personas encuestadas afirma que las alcaldías conceden becas a estudiantes del municipio. Los criterios para asignar estas becas en su mayoría son la situación de pobreza de los solicitantes y las calificaciones, ambas con más del 36.0% las opiniones. No obstante, quienes opinan que se aplican criterios políticos suman el 20.6%, particularmente los independientes y los simpatizantes de la oposición.

### Requisitos para otorgar becas



Estas políticas en los municipios con gobiernos cuestionados aparecen más marcadas que en los otros municipios. Los encuestados opinan que el criterio de pobreza se aplica más (39.8% vs 35.8%), así como el académico (42.1% vs 35.2%). En cambio el de simpatía política pesa más para los gobiernos cuestionados (21.8% vs 15.0%).

En los municipios en condiciones de pobreza media es donde hay mayores porcentajes de población (40.0%) que opina que se aplican criterios de pobreza para otorgar las becas. En los municipios más pobres prevalece la opinión de que se aplica el criterio de las calificaciones (46.6%).

De manera que aunque hay una percepción general positiva de las becas que las alcaldías otorgan a estudiantes de escasos recursos, éstas no escapan a los señalamientos de clientelismo, en especial en contra de los gobiernos donde hubo acusaciones de fraude.



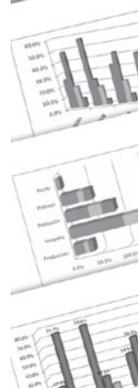
## IX. Proyectos para mujeres

Un poco más de la mitad de los encuestados afirma que en sus municipios los gobiernos acogen las demandas de las mujeres mediante proyectos específicos. Según el 85.7% de estos encuestados, los proyectos son para todas las mujeres. Tan sólo el 11.7% denuncia formas de exclusión política que benefician a mujeres por sus simpatías con el partido de gobierno o por estar organizadas en los CPC.

Las respuestas diferenciadas por sexo no brindan nuevos elementos, tanto hombres como mujeres opinan de manera similar a la respuesta dominante: 85.3% y 86.0%, respectivamente.

Los gobiernos no cuestionados son más incluyentes que sus opuestos. La población de estos municipios califica mejor a sus gobiernos (casi el 90.0%) que en aquellos donde hubo cuestionamientos de las elecciones (casi el 85.0%). En estos municipios, el 12.4% opinó que se dan exclusiones en contra de las mujeres por razones políticas.

La población de los municipios en pobreza severa es la que identifica más este tipo de proyectos (56.5%), pero la de municipios en pobreza alta es donde menos los hacen (46.0%). En cambio, donde ha habido casos de proyectos para mujeres cerrados por las nuevas autoridades, la mayoría ha ocurrido en municipios de pobreza media. No obstante hay que decir que esto sólo ha ocurrido en el 0.4% de los municipios estudiados.



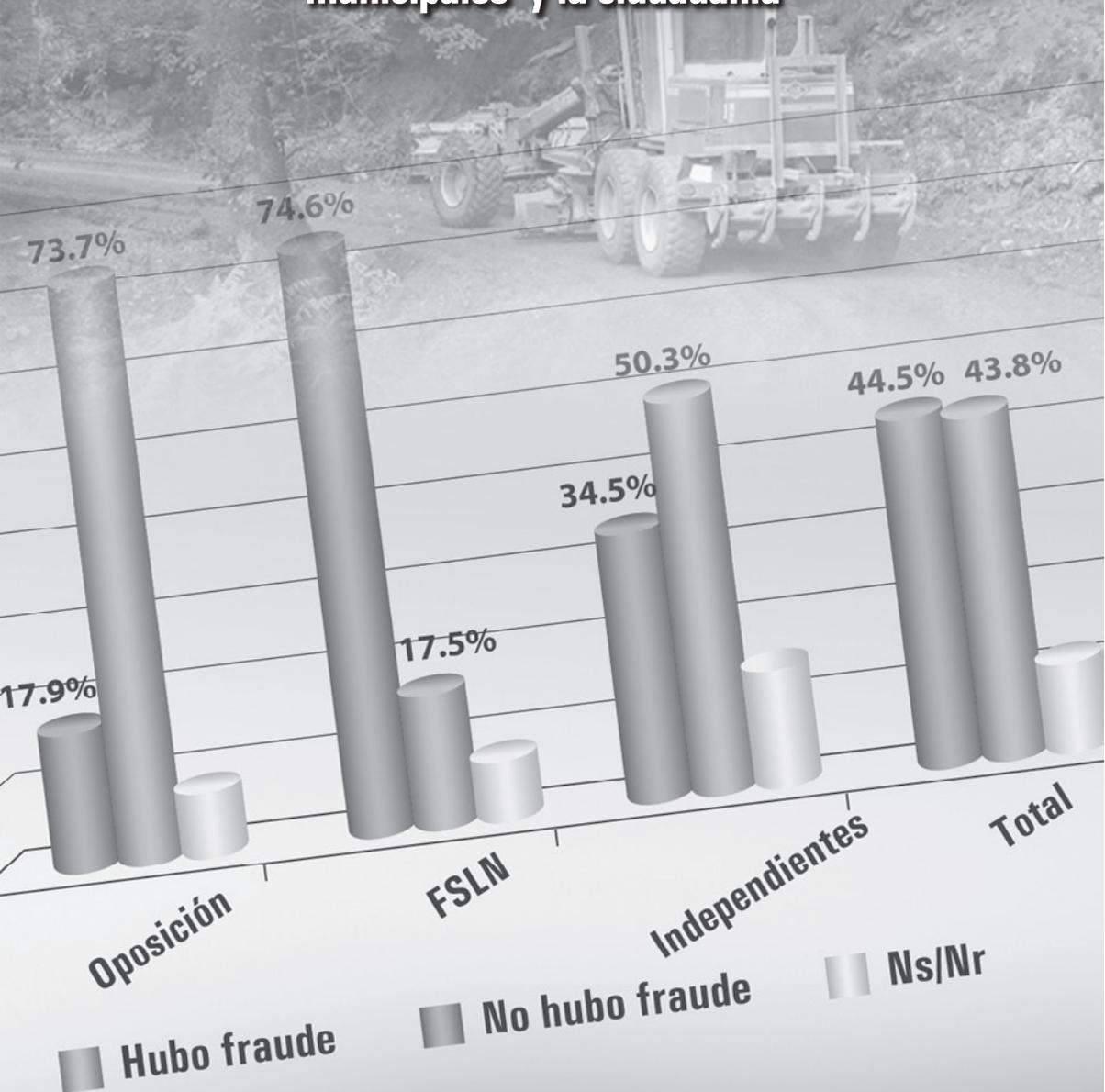
17.9%

17.5%



## Segunda Sección

### Las relaciones políticas entre las autoridades municipales y la ciudadanía



17.9%

17.5%



## X. Desempeño de los CDM, de los CPC y de los Concejos Municipales

Este capítulo ampliará el análisis acerca del desempeño de los espacios participativos, en el entendido que las oportunidades de participación son también servicios que las autoridades están obligadas a brindar a la población. La interacción con la ciudadanía en estos espacios es también fuente de legitimidad, más aún en el ámbito municipal donde el encuentro “cara a cara” entre gobernantes y gobernados es más frecuente que en otros.

Con los CDM ocurre un fenómeno interesante. No fue posible saber si las respuestas brindadas por las personas encuestadas estuvieron condicionadas porque desconocen cómo funcionan en realidad los CDM, o porque los confunden con los concejos municipales.

Mientras que a la pregunta directa de cuánto escuchan las autoridades a los CDM, el 35.6% responde que entre algo y mucho, las menciones nulas de los CDM como mecanismos para demandar la reparación de calles y caminos, hacen pensar lo contrario; es decir que los CDM se han vuelto irrelevantes para la participación ciudadana.

Esta contradicción en las percepciones de la población aumenta tras corroborar con los informantes calificados que incluso en municipios donde se percibe una alta influencia de los CDM, estos ni siquiera se organizaron alguna vez, como en el caso de Managua.

(El CDM) Fue eliminado desde el 2007 que asumió el nuevo gobierno, se quitó de un sólo para instalar los CPC. **OSC Ocostal**

“En las alcaldías sandinistas fueron abolidos, a partir de que el FSLN tomó el poder. El CDM, el CDD, (ya) no son parte de la toma de decisiones respecto a la participación ciudadana, ahora son los gabinetes del poder ciudadano”. **Concejal Ocotal**

“Cuando nosotros entramos (al Concejo Municipal) dijimos que el CDM era una institución que estaba dentro de la ley; pero los miembros de éste no volvieron a reunirse. Actualmente no está funcionando”. **Concejal Palacagüina**

“Actualmente no existen y algunas personas que en el gobierno anterior, que era sandinista, formaban parte del CDM se cruzaron a los CPC”. **Concejal Muy Muy**

“El CDM es lo mismo que el CPC, lo único es que está conformado sólo por sandinistas y sus simpatizantes”. **Concejal Chichigalpa**

“No existe CDM. Sí hubo pero no tuvieron un papel protagónico. Participé en unas oportunidades, pero fue papel mojado... nunca arrancó... inclusive me nombraron a mí de fiscal... yo les decía primero arranquemos...”  
**OSC Rivas.**

“Sí existió, tuvo en función hasta el 2008. No servía de mucho, nos reuníamos, pero no se hacía mucho”. **OSC Villa El Carmen.**

“Cuando estaba el alcalde Crescencio Ruiz, que era del Frente, yo era parte del CDM, pero hoy en día ya no lo convocan”. **OSC Altagracia**

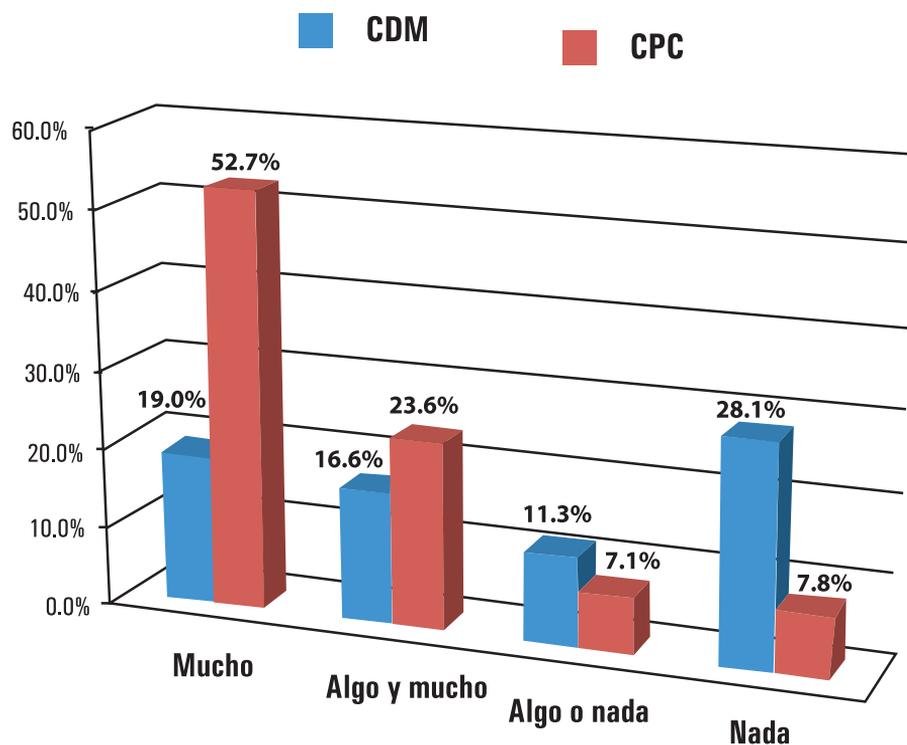
De modo que tampoco la percepción del 39.4% de los encuestados, según la cual las actuales autoridades escuchan entre algo y nada a los CDM, se acerca a la realidad. Como se deduce fácilmente de las citas extraídas de las entrevistas en distintas partes del país, los CDM han desaparecido por voluntad expresa del gobierno central y del FSLN. No es que no sean escuchados o no funcionen para el encuentro cara a cara

con las autoridades municipales, simplemente han sido borrados a pesar de estar en plena vigencia las leyes que los amparan.

Se puede derivar de las citas anteriores que no había un desempeño unánime de los CDM; unos funcionaban bien y otros no, bajo gobiernos del FSLN o del PLC.

En cuanto a los tipos de gobiernos estudiados, aparentemente en los no cuestionados la atención prestada a los CDM supera a los demás (39.3% vs 34.8%). Sin embargo, como ya se vio, estas afirmaciones carecen de credibilidad.

**Gráfica 10. ¿Cuánto escuchan las autoridades a CDM y CPC?**



Resulta contradictorio que los sectores de la población que conceden mayor protagonismo a los CDM sean los simpatizantes del FSLN, mientras que las autoridades de este partido tienen por misión eliminarlos como espacios participativos:

“Aquí hubo (CDM) y se tuvo un modelo muy bueno, una buena experiencia. Pero ya no, hubo cambio, la misma gente que era CDM son los mismos del GPC. El cambio se hizo porque hubo una decisión de adaptarse a las nuevas figuras. Sí hubo una diferencia, pero no significó grandes cambios porque son las mismas personas”. Autoridad San Juan del Sur

En lo que se refiere a la importancia que los gobiernos electos en el 2008 le están dando a los CPC ocurre todo lo contrario. Sumando las primeras dos opciones, el 76.3% opinó que en las alcaldías los escuchan entre algo y mucho, y tan sólo prácticamente el 15.0% dijo que les dan poca o ninguna importancia. Hay pocas variaciones entre tipos de municipios, quizás tan sólo destacar que es mayor la población que observa menos importancia de los CPC bajo los gobiernos no cuestionados.

Esto sólo ratifica que los CPC (o GPC) están logrando implantarse como espacios únicos de participación ciudadana en los municipios donde hubo acusaciones de fraude, como se refleja en la gráfica No. 10. Los concejales y funcionarios de estas alcaldías lo expresaron de distintas maneras en las respuestas que ofrecieron, no importa si se trataba de temas financieros como los ingresos tributarios, la distribución territorial de las inversiones o de las consultas del presupuesto municipal. Si las gestiones de la ciudadanía no llegan por las vías de los CPC tienen pocas probabilidades de abrir las puertas de las autoridades de estos municipios.

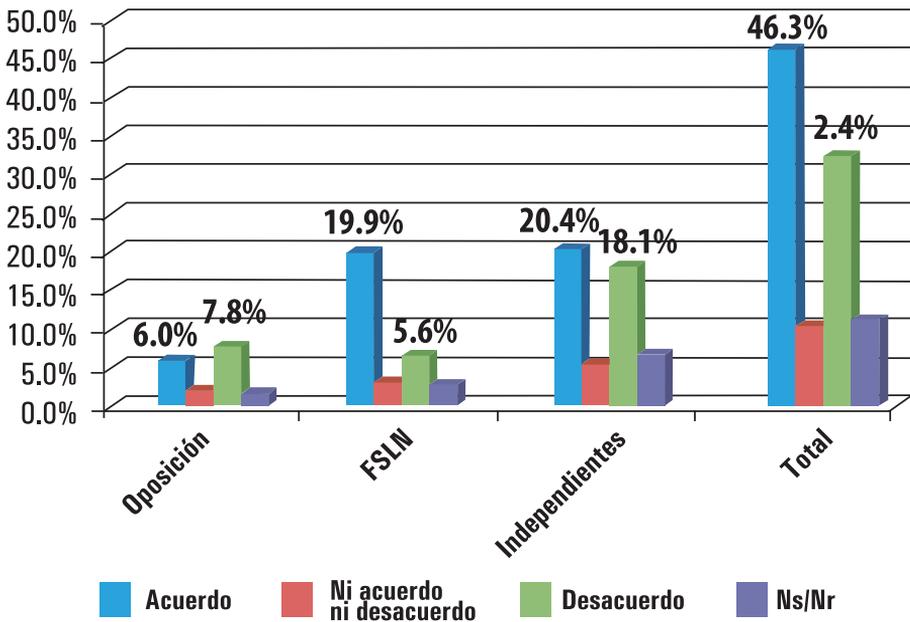
Sin embargo, el hecho de que sean las únicas vías de interlocución con los gobernantes no significa que hayan logrado tener la representación de la ciudadanía, aunque estén demostrando en la práctica capacidad para mediar entre las necesidades y los bienes (y servicios) que ofrecen los gobiernos. Al contrario, esta alta capacidad instrumental aunada a su carácter partidista debilita su autonomía para acoger y representar los intereses y las demandas de la diversidad de la sociedad en los municipios.

“Antes existía un espacio de participación ciudadana, que eran los CDM; ahora las formas que hay son nuevas (CPC), esto es visto como algo partidario. Aunque nosotras hemos tratado de que la gente se involucre en esto, porque no hay otra forma de participación, la gente siempre tiene sus reservas en relación a esto, porque al final siempre hay un secretario político detrás para que esté supervisando el actual de los CPC, más en el caso de los CPC donde hay personas que no son afines al gobierno”. OSC Jalapa.

## Desempeño de Concejos Municipales

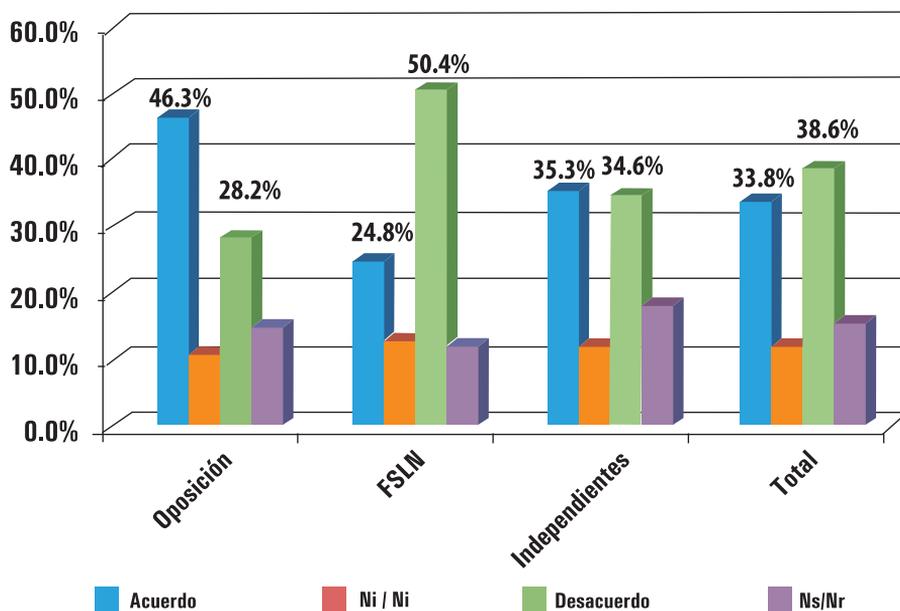
En cuanto al desempeño del Concejo Municipal, casi la mitad (46.3%) de la ciudadanía consideró que sus sesiones son abiertas para todos, y una cantidad menor (32.4%) opinó lo contrario. Esta apertura ocurre más en los gobiernos no cuestionados (54.6%) que en los cuestionados (44.4%). Los desacuerdos sobre la apertura de los concejos municipales se manifestaron más bajo los cuestionados (34.0%).

Gráfica 11. Apertura del Concejo Municipal a la ciudadanía



Sin embargo, cuando se preguntó de forma más directa a la población si se excluye de las sesiones de los concejos municipales a quienes no estén organizados en los CPC (Gráfica No. 12), las respuestas favorables y desfavorables a esta afirmación se dividieron en proporciones casi iguales en un rango que va del 34.0 al 38.0%. Pero lo más sorprendente fue que la cuarta parte de simpatizantes del FSLN estuviera de acuerdo con ello. No hubo mucha variación entre los dos tipos de gobiernos estudiados.

**Gráfica 12. Exclusión de sesiones del Concejo Municipal por no ser CPC**



Independientemente del grado de apertura de los concejos municipales, menos del 15.0% de la población encuestada afirmó haber asistido al menos una vez a las sesiones ordinarias. Los que más han hecho uso de este derecho fueron los simpatizantes del FSLN encuestados (26.6%). Los gobiernos no cuestionados son los que registran ligeros porcentajes favorables de participación (17.6% contra 14.1%).

Entre las razones más mencionadas para no asistir a las sesiones del Concejo Municipal figuran: “No me meto en esas cosas” (49.7%), “sólo invitan a sus dirigentes o allegados” (22.0%), y “no tengo tiempo” (12.9%). De modo que la baja participación tendría su base en el desinterés por los asuntos públicos y en la desconfianza política.

En los municipios donde no hubo cuestionamientos a los resultados electorales las razones de desinterés son ligeramente mayores que en los demás (16.5% contra 12.1%), pero en los cuestionados las de desconfianza son más fuertes (54.5% contra 48.7%).

Finalmente, el trabajo global de los concejos municipales es calificado con la opción mayoritaria de regular por el 43.2% de los encuestados. La población que peor opinión tiene de los concejos municipales es la que vive bajo gobiernos cuestionados: 27.3% contra 21.4% de la que habita bajo los no cuestionados.

Pero estas percepciones ocultan otras valoraciones: las de si realmente “gobiernan” los concejos municipales, o si por el contrario las verdaderas decisiones se cocinan fuera del consistorio.

“Se hace un esfuerzo para que sea el Concejo Municipal quien apruebe las inversiones, el problema es que en el caso de los concejales sandinistas, ellos como bancada saben qué es lo que van a priorizar y por qué es lo que van a votar, entonces con el doble voto, ellos tienen la mayoría. Los puntos de agenda ya han sido cocinados fuera del Concejo Municipal y a la hora de las sesiones sólo lo oficializan, al final es una resolución del Concejo pero ya se sabe el juego que hay detrás de esto”. OSC Jalapa.

Si bien no es un hecho extraño que las bancadas de los partidos concierten de previo las posiciones comunes, el hecho que se comporten como aplanadoras, implica la exclusión a priori de cualquier tipo de debate y con ello la marginación de los intereses representados por los concejales de la oposición.

Pero además, esta pérdida de peso de los Concejos Municipales implica mayor reducción de las oportunidades para participar de los ciuda-

danos, y la reproducción de actitudes de desafección como el desinterés, la apatía y desconfianza que erosionan la legitimidad de las instituciones públicas.

“La población tiene espacios para pedir la reparación de calles y caminos, sin embargo, estos espacios están cerrados; solamente a través de los CPC. Pero la gente que no quiere organizarse de esa forma, no tiene espacios”.  
OSC Jalapa

## XI. Relaciones con el gobierno y el FSLN

En esta parte se trata de indagar si de parte del gobierno central y del FSLN hay políticas particulares dirigidas hacia los gobiernos cuestionados para elevar su capacidad de dar respuestas a los problemas de los municipios correspondientes.

### Con el Gobierno Central

Lo primero que salta a la vista es que no hay políticas particulares hacia los gobiernos del FSLN cuestionados o no cuestionados. Son las mismas y parecen más dirigidas a levantar la imagen del Gobierno Central que de los gobiernos municipales. De allí que para efectos de la puesta en marcha de programas como Plan Techo, Calles para el Pueblo y Usura Cero, entre otros, no sea tan importante quién lo ejecuta (las alcaldías o los CPC) sino quién se lleva el mérito. Y justamente esto último es lo que queda claro a los encuestados y entrevistados: son programas llevados al municipio por la gracia del Presidente de la República.

“Pienso que tratan de mejorar el desempeño y la imagen del gobierno central a través de las alcaldías municipales. El gobierno ha creado programas como Alimento por trabajo, lo que considero que no es una respuesta que genere empleo permanente para las familias. Existe el Plan Techo, que está coordinado con la Comisión de Reconciliación y Paz y luego el Plan Techo. En el Concejo Municipal, ha habido varias propuestas, donde los concejales liberales nos hemos opuesto. Un ejemplo de esto es la propuesta donde ellos (concejales sandinistas) restituían el derecho de la mujer, dándole mayor trabajo a la vice alcaldesa. Esta es una decisión que se toma el primer día, cuando se define cuáles son las facultades de una vicealcaldesa. Pero el gobierno central en un acto político, decidió que en todas las Alcaldías se iban a restituir los derechos de las mujeres. Existe una ordenanza que nació del seno del Concejo Municipal anterior y

que delegaba las funciones de la vice alcaldesa, pero ahora hay una nueva ordenanza que dice que el Concejo Municipal da ciertas facultades a la vice alcaldesa, haciendo mención de varios artículos de la Constitución Política, pero nosotros (concejales liberales) nos opusimos porque era un mandato directo de Rosario Murillo y era más que todo una propaganda política, que perjudica la autonomía municipal” **Concejal Ocotol**

Algunos como Calles para el Pueblo, compra de vaquillas. Las calles para el pueblo fue directamente coordinado por la Alcaldía. La compra de vaquillas viene principalmente a través de la UNAG pero ahora que esta CARUNA recientemente, no sé. **OSC Juigalpa.**

Lo segundo, es que son programas o medidas dirigidas a fortalecer el modelo de organización de la sociedad que representan los CPC. En este diseño de “poder tras el trono”, la organización comunitaria organiza la consulta, levanta la demanda, decide qué incluye y qué se incluye, y por último presta y supervisa la prestación del bien o del servicio. Todo esto por indicaciones del secretario político del FSLN/delegado del Poder Ciudadano. De modo que los programas sirven de materia prima para que este modelo funcione y se arraigue.

Los programas que están presentes en el municipio son Hambre Cero, Usura Cero, Plan Techo, son coordinados con los CPC, quienes seleccionan los beneficiados. En lo personal esos programas no aportan al crecimiento económico, pero si ayudan para atraer a clientes. Son programas pequeños que no hacen crecer a la gente sino lo que hacen es crear una dependencia. **Religiosa, Palacagüina.**

Está el proyecto de las Calles para el Pueblo, las cuales han sido pocas (seis calles), están otros programas que son del gobierno central y que los ejecutan en coordinación con la alcaldía, como el Hambre Cero, Bono Productivo y Usura Cero. Estos proyectos facilitan el trabajo en la Alcaldía, lo que pasa es que la mayoría de estos están partidarizados, para favorecer a sus allegados, o para atraer nuevos votantes. **OSC Jalapa**

Lo tercero es la decisión de poner en práctica un diseño de vertebración del Estado con pocas o nulas parcelas de autonomía. En una relación de principal-agente, las alcaldías son una agencia más del gobierno central (el principal), sin autogobierno-porque el verdadero poder son los CPC- y sin capacidad de tomar las decisiones más importantes porque están atadas a la figura de los secretarios políticos del FSLN.

“Hay colaboración en 100%. Por ejemplo esta municipalidad tenía necesidad de un modulo de construcción, porque se pagaba mucho en alquiler de maquinaria. El gobierno central le dio las pautas y le dio la oportunidad de adquirir un préstamo que se vaya pagando con fondos de transferencias. Este préstamo de fondos de ALBA- CARUNA. Uno de los requisitos que pedía el banco era que las transferencias vinieran a través de ese mismo banco, que es BANPRO”. **Autoridad San Juan del Sur.**

“También está el hambre Cero y el Bono Productivo, que siempre lo entregan los secretarios políticos. Los concejales no han tenido mucho que ver en estos programas, pero los pobladores han dicho que han tenido problemas porque se les han muerto sus animales y siempre se los cobran. Son programas dirigidos directamente del gobierno central”. **Concejal Muy Muy.**

Por último, las relaciones intergubernamentales detrás de estos programas del gobierno central tienen implícitas una apuesta más estratégica: hacer valer la tesis que para resolver los problemas de los más pobres no se requiere de más democracia, sino más autoridad. Ello implica contar con un gobierno que responda como un cuerpo único a los retos de la pobreza, sin tener que distraerse en procesos deliberativos plurales y contrapuestos que más bien causan atrasos y dan albergue a los “enemigos del pueblo”.

“Hay programas, pero son manipulados por un solo sector. En el caso del programa de Hambre Cero, no pasa por el Concejo Municipal, el secretario del FSLN es el que se encarga de asignar el bono, lo mismo ocurre con el programa de Usura Cero. Estas políticas dificultan el trabajo de la alcaldía, porque muchas veces la lista de beneficiados no se reporta a la alcaldía y son las mismas personas beneficiadas las que llegan a hacer demandas a la alcaldía”. **Concejal San Lorenzo.**

“Hay programas del bono productivo, crédito revolvente para mujeres, pero no se hace a través de la Alcaldía todo es canalizado a través del Secretario político, lo que se ha hecho es un programita de compra de urea a baja costo en el Hato, Jicarito, se está haciendo la feria campesina. En Santo Tomas es muy poco comparado con Juigalpa, La Libertad. Nosotros como concejales dentro de las facultades que nos otorga la ley, siempre estamos en las sesiones del concejo pero no estamos activamente en la alcaldía de manera permanente, al inicio fue difícil pero ahora tenemos acceso a la información. **Concejal Sto. Tomás**”

## Con el FSLN

Tanto las encuestas como las entrevistas revelan que las autoridades salidas de las elecciones del 2008 están sometidas a la figura del secretario político del FSLN, en los municipios donde gobierna este partido. También revelan que donde no gobierna, la figura es clave para presionar a las autoridades, controlar a sus concejales, coordinar a los delegados de los ministerios y tutelar a los CPC.

62

En los municipios donde gobierna el FSLN (casi la totalidad de la muestra estudiada) son percibidos como gobernantes de facto, incluso para las decisiones administrativas dentro de las alcaldías. En alcaldías donde el alcalde/alcaldesa o el vice alcalde/vice alcaldesa es a la vez el secretario político este papel es evidente, pero no así donde están fuera de las oficinas municipales.

En estos municipios se les atribuye la aprobación de las decisiones más importantes de la alcaldía como los planes anuales, los nuevos proyectos y los sectores de población que han de entrar (o no entrar) en la cobertura de las respuestas de los gobiernos municipales. Este papel ha dado mayor sustento a la percepción de que las alcaldías del FSLN sólo gobiernan para los sandinistas, y que donde no gobiernan son los encargados de sabotear el trabajo de las autoridades.

Sin embargo, la supremacía de los secretarios políticos sobre los gobiernos municipales no ha estado libre de conflictos, como ha quedado claro en las destituciones forzosas de los alcaldes de Dolores, Ciudad

Sandino y Boaco, y del vice alcalde de Jinotepe y de Ciudad Sandino, y de la crisis no concluida que estalló en Teustepe a finales de septiembre del 2010.

De manera que a los mecanismos de relaciones intergubernamentales habituales dentro de la administración pública (fiscales, financieros y competenciales) que condicionan la autonomía de los gobiernos subnacionales, se ha sumado otro de carácter extra institucional: la relación con el FSLN, que además de reducir el piso de la autonomía, encoge aún más la vocación de servicio público de los gobiernos municipales.

## XII. Percepciones acerca de las elecciones del 2008

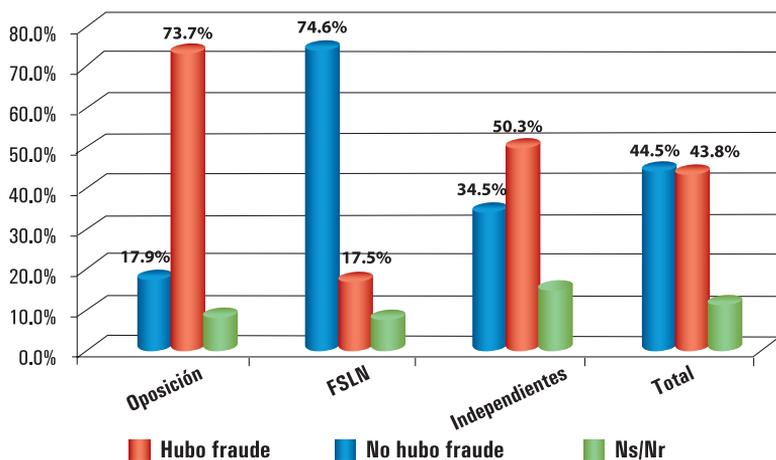
Esta parte del estudio se pensó para confirmar o rechazar uno de sus supuestos principales, que es que la percepción del fraude marca de partida la ilegitimidad de los gobiernos electos en el 2008.

Si bien esto se pudo haber asumido como verdadero desde el inicio, por el peso que tiene la legitimidad política como correlato de la legitimidad de desempeño, era mejor indagar su validez frente a las grandes preguntas de la investigación. Por ello incluimos un set de interrogantes dirigidas a las percepciones de la población sobre lo ocurrido en las elecciones municipales del 2008.

64

En el balance general, como lo ilustra la gráfica No. 13, las opiniones de la población aparecen divididas prácticamente en partes iguales: 44.5% opina que no hubo fraude en sus municipios y 43.8% que sí hubo. Los simpatizantes del FSLN son mayoría entre quienes niegan el fraude y los independientes entre los que lo afirman.

**Gráfica 13. ¿Hubo fraude en este municipio?**

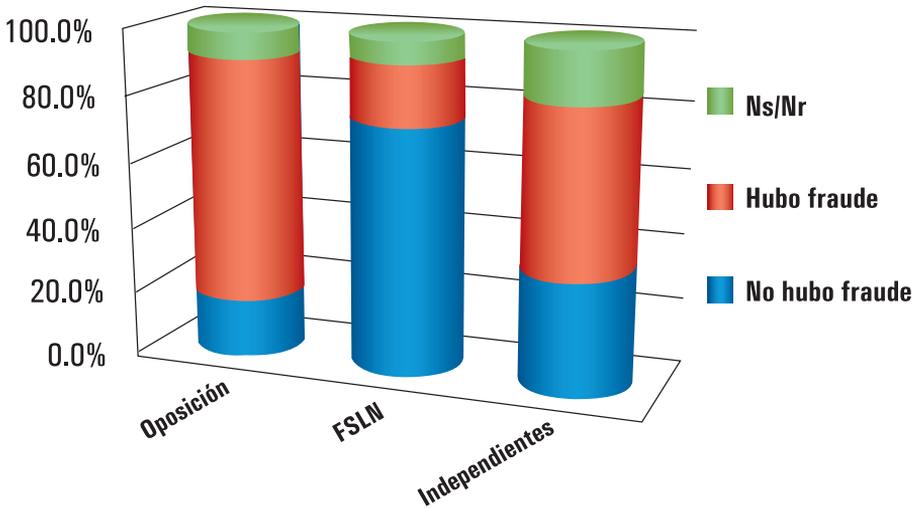


Comparando el aporte que ambos grupos hacen a las opiniones contrarias, llama la atención que hay más independientes para quienes no hubo fraude (17.4%), sandinistas pensando que sí hubo (5.6%).

Vistas las mismas respuestas por grupos políticos se entienden mejor los patrones que ocultan. El segmento de quienes niegan el fraude lo integran las  $\frac{3}{4}$  partes de los simpatizantes del FSLN, un poco más de  $\frac{1}{3}$  de los independientes y el 18.0% de los simpatizantes de la oposición. De modo que el aporte casi monolítico de los simpatizantes de FSLN es el que inclina la balanza en favor de quienes no reconocen el fraude.

Con el grupo de quienes piensan que sí hubo fraude ocurre la imagen contraria: las tres cuartas partes de quienes simpatizan con partidos de oposición y el 50.3% de los independientes engrosan esta opción, más el 17.5% de simpatizantes del FSLN. Esta última cifra es igual a la cantidad de opositores en el primer grupo.

**Gráfica 14 Percepción del fraude según posiciones políticas**



	Oposición	FSLN	Independientes	Total
No hubo fraude	17.9%	74.6%	34.5%	44.5%
Hubo fraude	73.7%	17.5%	50.3%	43.8%
Ns/Nr	8.4%	8.0%	15.2%	11.7%

De forma que son los independientes los que marcan las diferencias entre quienes dicen que no hubo fraude y los que afirman que sí hubo.

Analizadas estas respuestas según los tipos de gobiernos, cuestionados o no cuestionados, se encuentra que en los primeros la percepción del fraude es mayor que en los segundos: 45.5% contra 36.4%. Pese a ello, esto último indicaría que aún en los no cuestionados habría una percepción muy alta de fraude o de dudas entre la ciudadanía, si a ello suma el 8.3% que no respondió a la pregunta. Esta cifra en los municipios donde hubo cuestionamientos alcanza el 12.5%.

En los municipios cuestionados, los simpatizantes del FSLN son quienes más rechazan que haya habido fraude (73.2%), aunque un 18.4% afirma que sí hubo. En cambio para la mayoría de la oposición (75.5%) y de los independientes (52.5%) sí hubo fraude.

En aquellos con gobiernos no cuestionados, el patrón de la opinión pública es diferente. Si bien se mantiene la tónica mayoritaria de los simpatizantes del FSLN que niegan el fraude (80.4%), esta opinión es más compartida por independientes (48.6%) y opositores (29.0%).

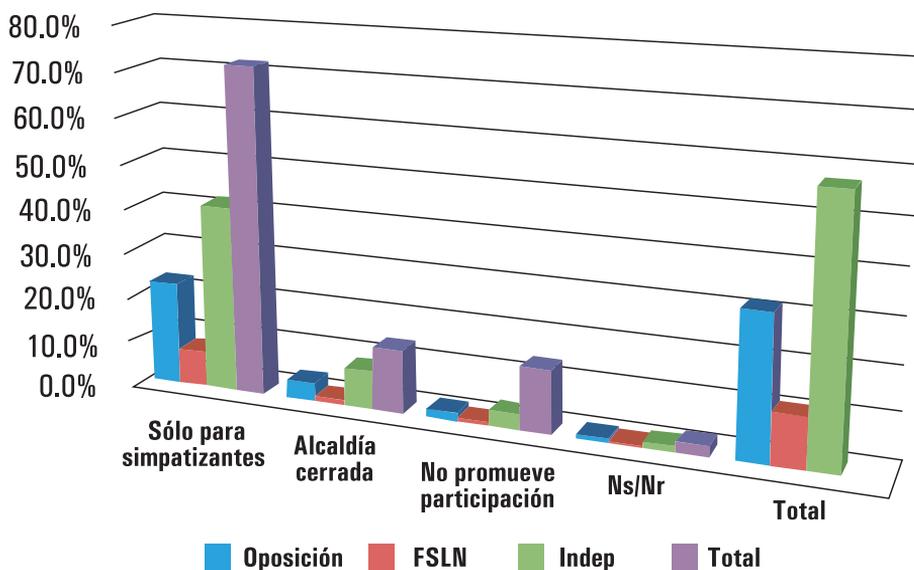
## Anomalías durante las elecciones

Respecto al tipo de anomalías ocurridas durante las elecciones, el 44.7% no ve ninguna, pero el 42.3% menciona 14 tipos de irregularidades, entre las que destacan: negación de las cédulas, cierre de JRV antes de tiempo, cambio de JRV a última hora y robo de boletas ya escrutadas. Las tres cuartas parte de los simpatizantes del FSLN engrosan el grupo de quienes no ven ni conocen ningún tipo de anomalías. Los demás encuestados distribuyen sus respuestas entre las 14 opciones mencionadas. Comparando ambos tipos de gobiernos salidos de las urnas, en los no cuestionados el número de ciudadanos satisfechos se eleva al 54.5%, a diferencia de los cuestionados donde la cifra baja al 42.5%.

La mayoría de las personas (67.8%) que dijo que se cometió fraude en las elecciones del 2008, agregan que esto ha influido en la forma en cómo están trabajando las autoridades surgidas. Sólo el 26.8% opina lo contrario. Las repercusiones de estas irregularidades en las formas de trabajar de las alcaldías se reflejan en la tabla No. 4

**Tabla 4. Repercusiones del fraude en apertura de alcaldías**

	Oposición	FSLN	Independientes	Total
Sólo trabaja con allegados de su partido	22.7%	8.0%	41.3%	72.1%
Alcaldía cerrada a ciudadanía	4.3%	1.2%	8.6%	14.0%
No promueve la participación	1.9%	1.0%	3.5%	6.5%
Informa menos que antes	1.9%	0.7%	2.7%	5.3%
Ns/Nr	0.8%	0.4%	1.0%	2.2%

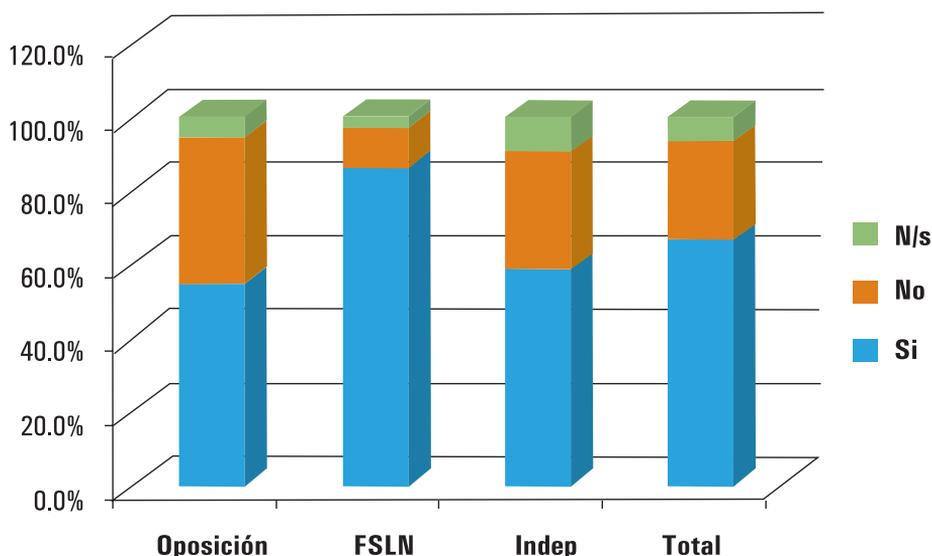
**Gráfica 15. Repercusiones del fraude en apertura de alcaldías**

Salta a la vista que la totalidad de las repercusiones percibidas por la población son de tipo político, y que la más mencionada es que las alcaldías trabajan preferentemente con sus allegados. De manera que si hubiese que sintetizar todas las respuestas, éstas podrían caer bajo la segunda opción, es decir, que las alcaldías están más cerradas al acceso de la ciudadanía. Todo ello conduce a concluir que la principal repercusión de las anomalías en las pasadas elecciones municipales ha sido una gestión más sectaria de los gobiernos municipales.

## Disposición a votar en futuras elecciones municipales

Pese a lo anterior, aproximadamente siete de cada diez encuestados (el 67.3%) votaría por las mismas autoridades municipales si éstas hiciesen una buena labor. En cambio, menos de tres personas (el 26.2%) no votarían por ellas aunqu tuviesen un buen desempeño.

**Gráfica 16. ¿Votaría por las mismas autoridades si hiciesen una buena gestión?**



Entre quienes más estarían dispuestos a votar por las mismas autoridades sin importar la forma cómo hubiesen sido electas, está el 86.6% de los simpatizantes del FSLN, el 59.2% de los independientes y el 54.8% de la oposición. Por el contrario, entre quienes no votarían estarían los de oposición (40.0%) y los independientes (31.6%).

Las personas que no votarían por las autoridades actuales si volviesen a presentarse, no pueden considerarse abstencionistas. Sólo 27.6% no está a dispuesto a votar porque “de nada sirve”: 18.0 son independientes%, 6.2% de oposición y 3.5% simpatizantes del FSLN. El resto presenta una amplia gama de motivos para votar, aunque no por las mismas autoridades. De modo, que pese al rechazo al fraude que reflejan sus posiciones, ello no implica que tengan actitudes de deserción de la democracia como régimen político.

## XIII. Análisis general y conclusiones

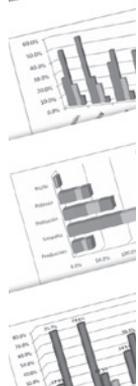
### Análisis general

Las percepciones recabadas y las informaciones calificadas, entre las que se encuentran las obtenidas de los documentos aportados por algunas alcaldías, revelan que la población relaciona el origen de los gobiernos y su desempeño cotidiano. Sobre esto último la opinión pública muestra los vacíos que provocan la pobre apertura de las alcaldías para informar sobre sus desempeños, y la falta de costumbre (y de interés de la ciudadanía) por acudir voluntariamente a los medios que la ofrecen.

Con estos puntos de partida había que tener cuidado con la fiabilidad de las percepciones que ofrecen las encuestas. Por ello la necesidad de buscar más información veraz para contrastar lo arrojado por éstas. Jun-tando ambas partes hemos podido confirmar que a la hora de valorar el trabajo que hacen las alcaldías la población tiene en cuenta la legitimidad del origen de las mismas, pero da mayor peso a un desempeño que tiene que ver con sus vidas cotidianas.

Esto no quiere decir que haya olvidado las anomalías y los indicios de fraude que hubo en el período de las elecciones. Es más, no sólo no ha sido olvidado sino que las sospechas de fraude han contaminado el estado de opinión aún en aquellas alcaldías donde se supone que los resultados fueron legítimos. Por eso no es exagerado afirmar que las irregularidades ocurridas en unos municipios han contaminado la confianza en el régimen electoral.

En cuanto a su condición de cuestionados y no cuestionados, los gobiernos locales presentan diferencias en sus gestiones. Los primeros son



percibidos encerrados en sí mismos, gobernando para sus allegados y excluyendo claramente a quienes no votaron por ellos. En cambio, los segundos presentan como distintivo una opinión favorable mejor distribuida entre los sectores independientes y de oposición, aunque también con dudas acerca de la legitimidad de esos gobiernos.

Pero también hay matices en las valoraciones sobre el desempeño de los gobiernos municipales según el tipo de competencias.

- Las competencias exclusivas de las alcaldías, tanto en la producción de servicios y bienes (problemas que se atienden, planes anuales de inversión) como en la prestación de los mismos (limpieza pública, calles y caminos, y mercados, entre otras) merecen calificaciones mixtas: **Negativas** en la fase de la producción que se refiere al establecimiento del orden de prioridades, y positivas en la prestación de los servicios universales.
  - En las **negativas**, hay segmentos importantes de la población que se sienten excluidos de la toma de estas decisiones, lo que alimenta la percepción de que si bien se atienden los problemas sociales, son los problemas de los allegados del gobierno municipal. Igual con la distribución territorial de las inversiones. Aunque no se cuestiona el método de dar prioridad a unas zonas sobre otras, la mayoría cree que son las zonas donde habitan votantes del partido de gobierno.
  - Las **positivas** se derivan de percepciones altamente favorables de una población que se siente incluida en la prestación de servicios como la limpieza pública, el mantenimiento de parques, la reparación de calles y caminos, y la regulación del transporte y de los mercados.
- Las competencias que comparten con el gobiernos central, en cuya ejecución las alcaldías funcionan como agencias, se refieren a los bienes y servicios que llegan a los municipios por la vía de los programas nacionales como Hambre Cero, Plan Techo, Calles para el Pueblo, Urea, etc. Hacia este desempeño hay un balance negativo, producto de que son percibidas como partidistas y excluyentes.

De forma que según la información recabada hay dos tipos de desempeño de las alcaldías: el que mide la población respecto a un conjunto de leyes municipales, y el que se observa entregando bienes y servicios preferentemente a la clientela política del FSLN.

De este modo, contrario a toda lógica -incluso política-, en vez de trabajar para ampliar su base electoral el FSLN aparentemente está trabajando para consolidar el apoyo de sus incondicionales.

Esto es más evidente en las oportunidades que los gobiernos estudiados brindan a la participación ciudadana. En varias partes del estudio hemos podido observar cómo la diversidad de los espacios participativos ha ido reduciéndose e incluso desapareciendo, como en el caso de los CDM, hasta quedar en dispositivos únicos de interlocución tutelados por los secretarios políticos del FSLN.

El formato general de las respuestas varía en los municipios en función de su tamaño demográfico y sus niveles de pobreza. En los municipios pequeños y de pobreza severa los gobiernos reciben mejores calificaciones y a la vez es donde más creen que los resultados de las elecciones fueron justos. Este es el perfil opuesto en los municipios de pobreza alta y media, donde se tiene una visión más crítica del trabajo de las autoridades y donde se manifiestan los porcentajes más altos de opiniones afirmando que hubo fraude.

Todo lo anterior se encuentra en estrecha vinculación con el tipo de relaciones que el Gobierno Central mantiene con las alcaldías: a través de los programas del gobierno central dirigidos a fortalecer su imagen frente a los electores con miras a las elecciones del 2011; y mediante la utilización de los secretarios políticos, convertidos en gobernantes de facto de las alcaldías ganadas en bajo sospechas de fraude.

Sin embargo ello acarrea una extraña paradoja: si para fortalecer su legitimidad de desempeño ante las elecciones del 2011, el Gobierno Central, mediante estas relaciones pretende imponer su propia agenda, homogenizando las agendas de todos los gobiernos locales, ello obliga a

estos últimos a desechar la diversidad de la demanda de la ciudadanía, impidiéndoles de este modo recuperar la legitimidad política perdida en las elecciones del 2008.

## Conclusiones

Antes de iniciar estas conclusiones queremos recordar las hipótesis que han guiado la presente investigación:

- A. Recuperación de la legitimidad: Los gobiernos electos de forma fraudulenta se preocupan por hacer una buena gestión brindando bienes y servicios para toda la población.
- B. Confirmación de la ilegitimidad: Los gobiernos electos de forma fraudulenta realizan una mala gestión, prestando bienes y servicios de forma preferente a sus votantes.
- C. Pérdida de legitimidad. Los gobiernos electos de forma limpia no se preocupan por hacer una buena gestión y hacen una mala prestación de bienes y servicios para toda la población.
- D. Confirmación de legitimidad. Los gobiernos electos de forma limpia se preocupan por hacer una buena gestión brindando bienes y servicios para toda la población.

Frente a estas hipótesis los municipios estudiados se colocan de manera diferenciada, según el desempeño que están teniendo, como lo ilustra la tabla No. 5.



**Tabla 5. Balance de la legitimidad en los municipios de la muestra**

Municipios donde hubo acusaciones de fraude				
Municipio	Partido gobernante	Legitimidad de origen	Desempeño	Balance
1. Managua	FSLN	Dividida	Buena valoración	Legitimidad en recuperación
2. Villa El Carmen	FSLN	Fraudulenta	Deficiente	Ilegitimidad confirmada
3. Masaya	FSLN	Dividida	Buena valoración	Legitimidad en recuperación
4. Nindirí	FSLN	Fraudulenta	Deficiente	Ilegitimidad confirmada
5. La Concepción	FSLN	Fraudulenta	Deficiente	Ilegitimidad confirmada
6. Diriomo	FSLN	Dividida	Regular	Legitimidad en recuperación
7. Jinotepe	FSLN	Justa	Deficiente	Ilegitimidad confirmada
8. Dolores	FSLN	Fraudulenta	Deficiente	Ilegitimidad confirmada
9. León	FSLN	Fraudulenta	Deficiente	Ilegitimidad confirmada
10. Jinotega	FSLN	Fraudulenta	Deficiente	Ilegitimidad confirmada
11. Wiwilí	FSLN	Justa	Buena valoración	Legitimidad confirmada
12. Juigalpa	FSLN	Dividida	Buena valoración	Legitimidad en recuperación
13. Santo Tomás	FSLN	Fraudulenta	Deficiente	Ilegitimidad confirmada
14. Teustepe	FSLN	Fraudulenta	Deficiente	Ilegitimidad confirmada
15. San Lorenzo	FSLN	Fraudulenta	Deficiente	Ilegitimidad confirmada
16. Corinto	FSLN	Fraudulenta	Deficiente	Ilegitimidad confirmada
17. Rivas	FSLN	Justa	Buena valoración	Legitimidad confirmada
18. Altagracia	FSLN	Fraudulenta	Buena valoración	Legitimidad en recuperación
19. Sébaco	FSLN	Fraude	Buena valoración	Legitimidad en recuperación
20. Muy Muy	FSLN	Dividida	Deficiente	Ilegitimidad confirmada
21. Palacagüina	FSLN	Justa	Buena valoración	Legitimidad en recuperación
22. Jalapa	FSLN	Justa	Deficiente	Ilegitimidad confirmada

Municipios donde no hubo acusaciones de fraude				
Municipios	Partido gobernante	Legitimidad de origen	Desempeño	Balance
1. Chichigalpa	FSLN	Justa	Buena valoración	Legitimidad confirmada
2. Granada	PLC	Justa	Deficiente	Legitimidad en deterioro
3. San Juan del Sur	FSLN	Dividida	Deficiente	Legitimidad en deterioro
4. Ciudad Darío	FSLN	Dividida	Regular	Legitimidad en recuperación
5. Ocotal	FSLN	Justa	Buena valoración	Legitimidad confirmada

Clasificaciones aplicadas

Percepción dividida: donde las opiniones están empatadas o separadas por menos del 3.0% que es el doble del error muestral considerado.

Elección Justa: donde el reconocimiento de la limpieza de las elecciones supera en más del 3.0% a las opiniones contrarias.

Elección fraudulenta: lo contrario de la anterior.

Legitimidad en recuperación: cuando el desempeño merece calificaciones de buena a regular y con políticas incluyentes más allá de los adeptos de los gobiernos.

En los municipios donde hubo acusaciones de fraude, la gestión de las autoridades los acerca a las hipótesis A, B y D. La mayor parte ha confirmado la ilegitimidad de origen realizando un desempeño que no contribuye a restablecer la confianza en el régimen político que encabezan. Esto debido mayormente a prácticas clientelistas, particularmente con los programas que coejecutan -o acompañan- con el gobierno central. Este desempeño es una brecha abierta en contra de los intentos de construirse la imagen de un gobierno de toda la ciudadanía. De modo que esta asociación más que una oportunidad parece una amenaza que los hace perder el terreno ganado con las prestaciones de sus competencias exclusivas.

A ello hay que agregar una constante en todos los casos estudiados: la disminución de las oportunidades de la ciudadanía para participar en la producción (dónde invertir, a quién incluir) de los bienes y servicios prestados por las alcaldías, que redundan en la disminución del apoyo global.

Esto no niega que también haya un grupo importante de gobiernos municipales (Altagracia, Diríomo, Palacagüina, Juigalpa, Managua y Masaya) que parecen estar recuperando la legitimidad que las acusaciones post electorales pusieron en duda. Aquí conviene detenerse un poco.

No en todos los municipios donde hubo acusaciones de fraude, éstas han encontrado respaldo en la opinión pública, como en los casos de Wiwilí, Rivas, Jalapa y Jinotepe. Los municipios en esta situación combinan buenas valoraciones de su gestión con entregas de servicios más universales. Desde este punto de vista se aproximan más a la hipótesis A. Igual que en el caso anterior, su principal hándicap está en la imposición de mecanismos únicos de interlocución con la ciudadanía.

El punto más alto valoración de estos municipios se encuentra en los que han confirmado su legitimidad haciendo una buena gestión que es reconocida incluso por los sectores de la oposición, a pesar de las sospechas de fraude en segmentos importantes de sus poblaciones correspondientes.

En cambio en lo que a gobiernos no cuestionados se refiere, aunque la muestra es menor no impide que también ofrezcan una riqueza tipológica.

Al igual que en los anteriores, hay municipios donde no hubo acusaciones de fraude pero la opinión está dividida, como los casos de San Juan del Sur y Ciudad Darío. Por eso allí no puede decirse que la legitimidad de origen sea justa o "legítima".

Estas valoraciones de origen más las de desempeño dan lugar a tres grupos:

- Los gobiernos sobre los que pesa una valoración negativa de su desempeño que los coloca en una situación global de deterioro, en el sentido de que la gestión realizada empeora las calificaciones de origen. Esto los aproxima a los términos de la hipótesis C.
- Los gobiernos que a pesar de llegar bajo un techo de sospechas de fraude han logrado mejorar su imagen mediante una buena gestión. Al igual que los gobiernos analizados párrafos atrás, están más cercanos a la hipótesis A.

- Los gobiernos que han confirmado su legitimidad como lo plantea la hipótesis D. Si bien hay unos que registran iguales restricciones a la participación ciudadana que los anteriores, la opinión mayoritaria de que las elecciones fueron limpias y justas les da un colchón para amortiguar las opiniones negativas que reciben, en especial por prestar bienes y servicios de forma clientelista. En este caso aparentemente los costos y los beneficios de estas prestaciones están mejor distribuidos entre una población que porcentualmente les favorece.

Resulta evidente que la población da amplia importancia al desempeño de los gobiernos independientemente de su origen, sin que ello signifique que le resten importancia a los factores políticos. El peso que se le da a cada dimensión de la legitimidad parece estar vinculado a las posiciones políticas: los simpatizantes de la oposición dan más importancia al origen y parecen menos dispuestos a valorar el desempeño de forma objetiva. En la posición contraria, los sandinistas construyen sus percepciones de la legitimidad negando cualquier evidencia del fraude y dando más peso al desempeño. En cambio los independientes aparecen más ecuanímenes y con capacidad de apreciar logros y fracasos en los distintos ámbitos.

Las tres posiciones encierran el debate entre democracia y bienestar, entre libertad y desarrollo. Unos reivindican el Estado de derecho como referente normativo de la acción pública y otros el estado de necesidad como justificativo de sus actuaciones por los medios que sea.

Sin embargo, esto no quiere decir que para la población sea más importante la obtención de bienestar que los derechos y las oportunidades que les brinda la democracia. Al contrario, si se vuelve a las valoraciones obtenidas sobre el desempeño de los gobiernos, las expresiones de malestar provienen de las exclusiones que está experimentando la población en sus distintas manifestaciones: consultas, decisiones, prestaciones de servicios y entrega de bienes.

Estas omisiones tienen que ver con los déficits de la democracia, que bajo la forma de una merma de los derechos ciudadanos padecen las personas, ya sea cuando se entrega láminas de zinc a través de los CPC, o cuando se excluye a comarcas y barrios de los planes de inversiones municipales por su perfil político.

Por eso, aunque la población atribuya mayor importancia al desempeño de los gobiernos municipales que a su origen político, la evaluación que hacen de este desempeño tiene que ver con la percepción y los valores sobre cómo están cumpliendo (y respetando) sus derechos. Es decir, tiene que ver con las bases del régimen democrático.

De allí que buena parte de los gobiernos electos en el 2008 generen apatía y desconfianza entre la generalidad de la ciudadanía, porque resulta difícil desarrollar apego hacia un régimen que sólo gobierna para los suyos. Esta falta de confianza no puede alimentar un vínculo sólido entre expectativas políticas, legitimidad y estabilidad política. Al contrario, más bien las expectativas seguirán buscando los caminos exógenos de la desafección y la migración, como formas pasivas de ejercicio de una rebelión ciudadana silenciosa.

17.9%

17.5%



## XIV. Bibliografía

Agranoff, R. *Marco para el análisis comparada de las relaciones intergubernamentales*, Instituto Universitario José Ortega y Gasset, papeles de trabajo, s.f.

Bañón, R y Carrillo, E (1997). *“La legitimidad de la administración pública”*, en Bañón y Carrillo (compiladores), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza.

Brugué, J. y Gallego, R (2001). *“¿Una administración pública democrática?”*, en Font J. *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona.

Camps, V. (1997). *“Ética del buen gobierno”*, en Giner, S y Sarasa, S. (editores). *Buen gobierno y política social*, Ariel Ciencia Política, Barcelona.

Del Águila, R. (2003). *“La política: el poder y la legitimidad”*, en del Águila, R. *Manual de Ciencia Política*, Editorial Trotta, Madrid.

Escuela de Administración Regional. (2009). *“La legitimidad de la Administración Pública: legitimidad institucional y legitimidad por rendimiento. La Administración democrática y la participación de los ciudadanos”*, en Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A1, Cuerpo Superior, especialidad de Administración General, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Tema 3. [http://empleopublico.jccm.es/empleopublico/c/document\\_library/get\\_file?uuid=adcb45fd-863c-4f04-a272-3e1cd781679a&groupId=10129](http://empleopublico.jccm.es/empleopublico/c/document_library/get_file?uuid=adcb45fd-863c-4f04-a272-3e1cd781679a&groupId=10129), visitada el 6/5/2009.

Ética y Transparencia (2009). *Estudios sobre las elecciones municipales 2008*.

IPADE (2009). *Elecciones municipales 2008/2009*.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2009). *Informe Ejecución Presupuestaria Municipal, Enero-septiembre 2007*.

<http://www.transmuni.gob.ni/>. Visitado el 10/10/10

PROGODEL/GTZ (2009). *Análisis de las elecciones municipales en Nicaragua 2008*.

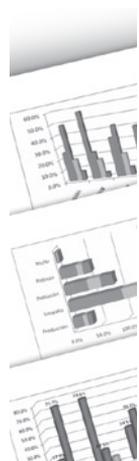
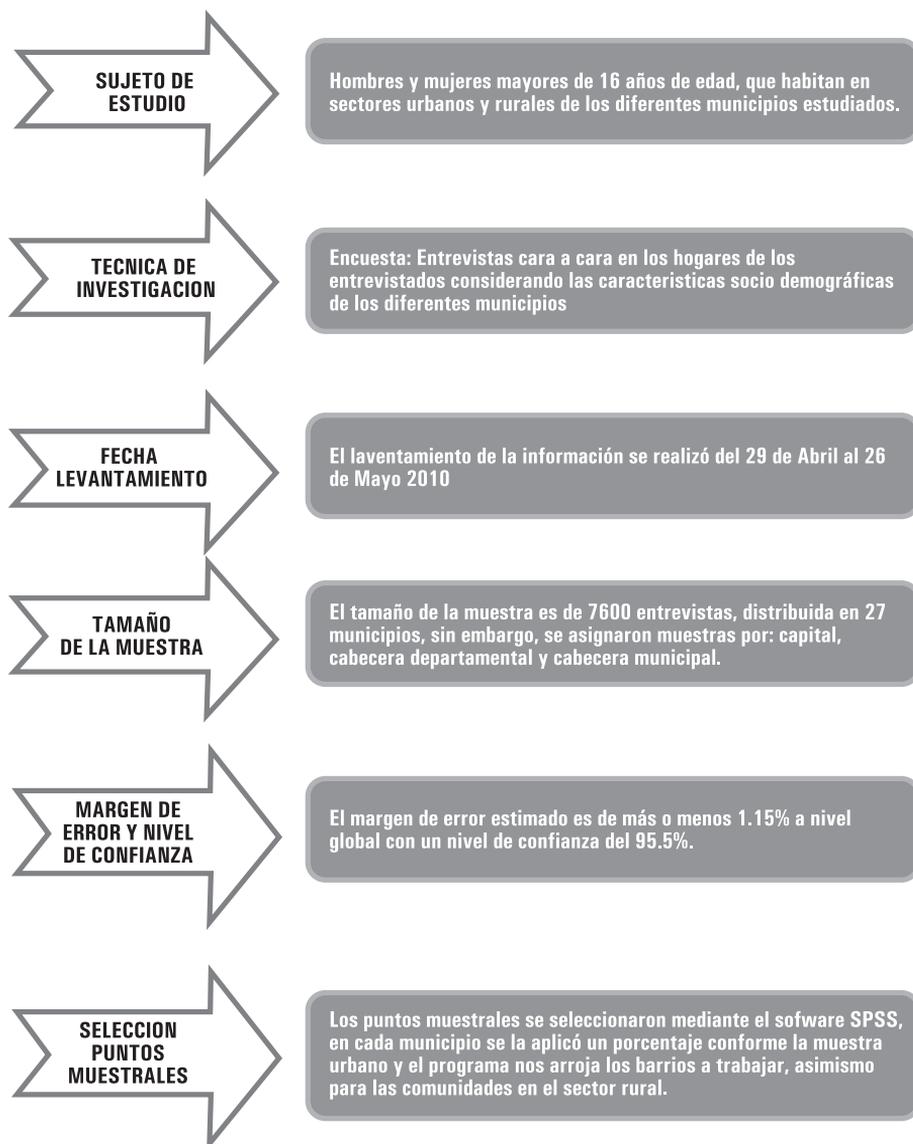
\_\_\_\_\_. Informe del SIRDEM 2007

Sartori, N. (2007). *¿Qué es la democracia?*, Taurus Pensamiento, Madrid.

Schwarz Blum, V y Córdova Eguívar, E (2009, aprox). *“Democracia y legitimidad institucional en Bolivia”*, en *Cultura política en tiempos de cambio. Institucionalidad, conflicto y región en Bolivia*. Observatorio de la cultura política en Bolivia, Ciudadanía, Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública, Cochabamba.

## Anexos

### Ficha técnica de las encuestas



## Municipios seleccionados y muestras correspondientes.

MUNICIPIOS	MUESTRA	%		MUNICIPIOS	MUESTRA	%
Managua	800	10.5		Chichigalpa	200	2.6
Villa el Carmen	200	2.6		Juigalpa	400	5.3
Masaya	400	5.3		Santo Tomas	200	2.6
Nindiri	200	2.6		Teustepe	200	2.6
La Concha	200	2.6		San Lorenzo	200	2.6
Granada	400	5.3		Jinotega	400	5.3
Diriomo	200	2.6		Wiwili	200	2.6
Rivas	400	5.3		Sébaco	200	2.6
Altagracia	200	2.6		Ciudad Dario	200	2.6
San Juan del sur	200	2.6		Muy Muy	200	2.6
Jinotepe	400	5.3		Ocotal	400	5.3
Dolores	200	2.6		Palacaguina	200	2.6
León	400	5.3		Jalapa	200	2.6
Corinto	200	2.6				
<b>TOTAL</b>					<b>7600</b>	<b>100</b>

## Entrevistas

Se realizaron un promedio de cuatro entrevistas por municipios a informantes claves seleccionados por sector: autoridades, líderes comunitarios y ONG. Las entrevistas fueron guiadas por un cuestionario abierto elaborado después de conocer los resultados de las encuestas. Las entrevistas fueron grabadas y transcritas por el personal de campo.

## Sobre las tablas con los resultados de las encuestas

Por razones de volumen nos vemos podemos incluir la totalidad de las tablas obtenidas de los resultados de las encuestas. Sin embargo éstas pueden consultadas en nuestro sitio web: <http://ceap.org.ni/>







Nos hemos propuesto realizar un estudio que ponga en el debate público la legitimidad como una condición que emana de las relaciones entre autoridades y ciudadanía, que es a fin de cuentas quien tiene la última palabra según el sistema de valores que comparte socialmente. La legitimidad es un fenómeno interactivo que se origina en el consentimiento que la ciudadanía otorga a los candidatos en las elecciones, pero que se ratifica o se rechaza en las evaluaciones del rendimiento que hagan de las autoridades una vez que asumen sus cargos.