

6.0 Gobierno municipal y participación ciudadana

6.1 Introducción

La participación ciudadana es un elemento distintivo de un sistema democrático, sea por medio de sus representantes electos como de forma directa a través de peticiones y propuestas. La participación en la gestión pública requiere, por un lado, de un marco legal que establezca los derechos y oportunidades para la intervención ciudadana y, por el otro, la disposición de los ciudadanos para hacer efectivas esas posibilidades legales de influir en las políticas públicas, plantear sus demandas y pedir cuentas sobre el uso de recursos públicos.

En América Latina observamos durante la última década el desarrollo de procesos de descentralización del sistema político, impulsados tanto por gobiernos nacionales, organismos internacionales como por actores locales interesados en incrementar sus competencias, capacidades y recursos para poder atender demandas locales e impulsar planes de desarrollo municipal.

La descentralización estatal se considera que facilita la eficiencia en la prestación de servicios públicos ya que puede responder rápidamente a las necesidades locales y permite un control ciudadano directo. Así mismo, se ha argumentado que la descentralización con participación ciudadana es una escuela de democracia desde las bases, como lo planteaba De Toqueville en sus análisis sobre el sistema político de EEUU en el siglo XIX: la fortaleza de la democracia se basa en la participación y organización a nivel local.

Desde una perspectiva favorable a la descentralización se considera que promueve el desarrollo de organizaciones civiles y el involucramiento ciudadano en la gestión pública, lo cual repercute positivamente en la legitimidad del sistema político en su totalidad. Sin embargo, existe en América Latina una tradición política excluyente y centralista que dificulta la efectiva descentralización y hay que reconocer ciertas desventajas en estos procesos, como señala Seligson: “los gobiernos locales pueden prevenir la implantación efectiva de políticas nacionales. Basta considerar las grandes dificultades que, en últimos años, ha tenido la Argentina al ejercer control fiscal a nivel nacional sobre los gobiernos provinciales, para reconocer que la elaboración de políticas macroeconómicas puede volverse complicada cuando los gobiernos locales son fuertes”⁶⁴.

En Nicaragua, la Constitución Política define el sistema político como una república democrática, participativa y representativa (Art.7) y establece el derecho ciudadano de participar en los asuntos públicos y la gestión estatal (Art.50). En los últimos años el Gobierno ha impulsado una política de desconcentración enfocada a mejorar la eficiencia administrativa y disminuir la inversión estatal en el área social, que ha traspasado responsabilidades a los gobiernos municipales sin dotarlos de los recursos necesarios para ejecutarlas. Sin embargo, las Alcaldías y los actores locales plantean una descentralización efectiva con una asignación presupuestaria suficiente en función del desarrollo local sostenible⁶⁵. Una oportunidad abierta

⁶⁴ Seligson M. y Córdova P, op.cit., Quito, 2002. Pág. 77.

⁶⁵ Cuadra E y Montenegro S., *La descentralización en Nicaragua: diagnostico del proceso*. Managua, CINCO, 2004.

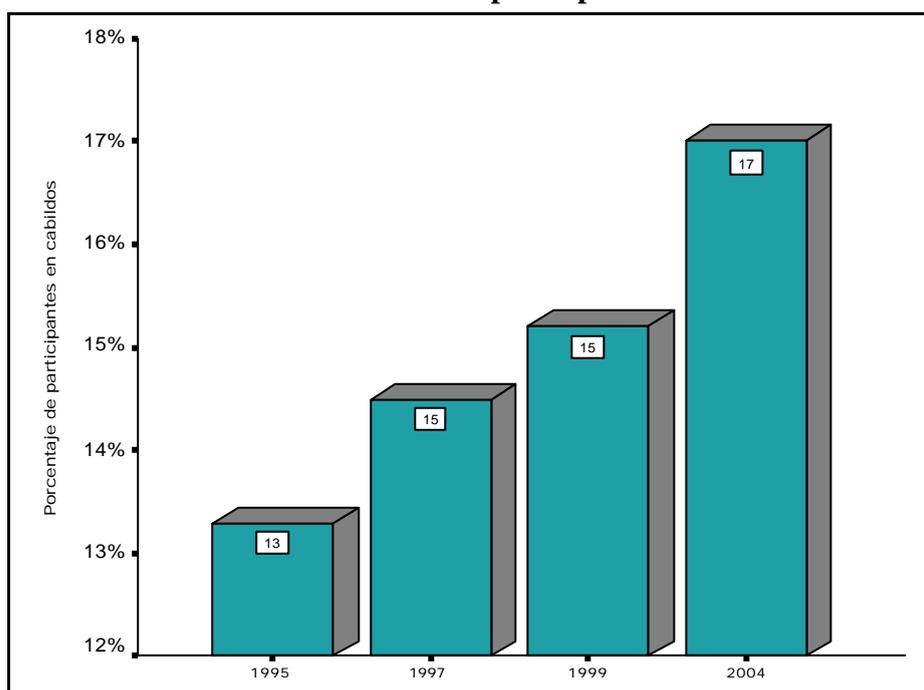
por la incidencia de organizaciones civiles lo constituye la Ley de Participación Ciudadana aprobada recientemente que facilita la participación a través de distintos medios como son la iniciativa de leyes, la consulta de políticas públicas y las asociaciones civiles y gremiales.

En esta encuesta el tema del gobierno municipal ha sido abordado de forma limitada a ciertos aspectos que presentamos en este capítulo, en el cual presentamos las percepciones ciudadanas sobre el desempeño de sus Alcaldías y las formas de participación en la gestión pública municipal, dejando el abordaje del tema de la participación comunal en organizaciones civiles para el Capítulo VIII.

6.2 Participación en cabildos municipales

La Ley de Municipios establece tres formas básicas de participación ciudadana como los Cabildos Municipales, la asistencia a sesiones del Consejo Municipal, los Comités de Desarrollo. Un espacio importante de participación ciudadana a nivel local son los Cabildos Abiertos que debe convocar por ley, el Alcalde al menos una vez por año para presentar un informe de gestión y el plan de acción futura. Esta encuesta muestra una baja participación (16.4%) en los cabildos en el último año, sin embargo es levemente superior a las anteriores mediciones como muestra la Gráfica VI.1.

Gráfica VI.1 Evolución de la participación en cabildos⁶⁶

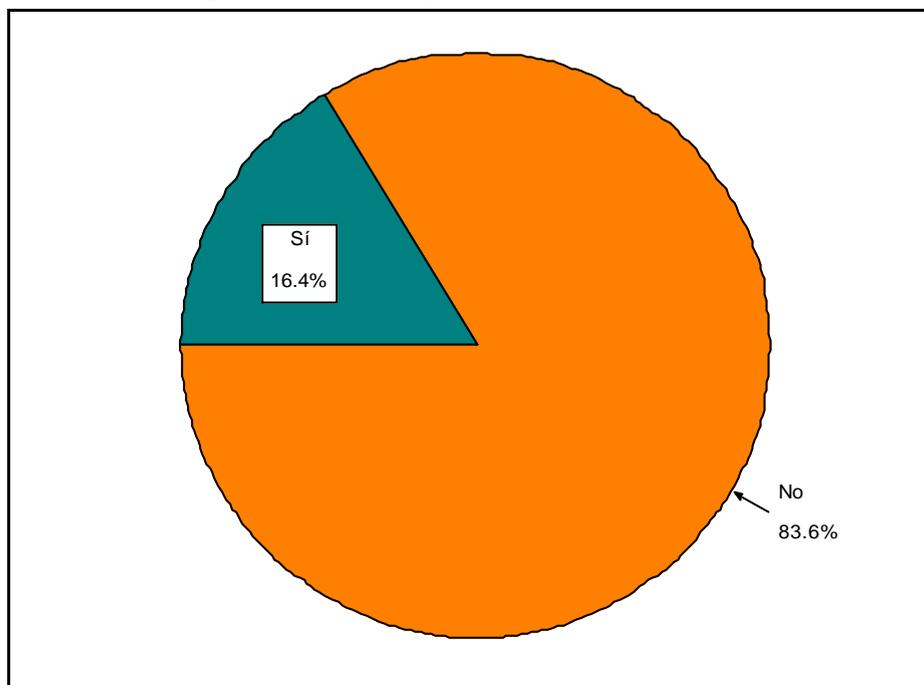


La gran mayoría de los encuestados (84%) reconocen no haber participado en ningún cabildo municipal o reunión convocada el Alcalde durante el último año, como se aprecia en la Gráfica VI.2. Esto no puede atribuirse simplemente al desinterés ciudadano, ya que existen otras razones relevadas en otros estudios, como la falta de información e invitación, la renuencia de algunos

⁶⁶ Fuente: Seligson M., *Auditoría de la Democracia Nicaragua 1999*, y encuesta CAM 2004.

Alcaldes de realizar cabildos abiertos, el estilo centralista y caudillista de autoridad, la polarización político-partidaria, la falta de metodologías adecuadas para motivar una participación activa y constructiva de los ciudadanos.⁶⁷

Gráfica VI.2 ¿Ha asistido a algún cabildo abierto en el último año?



6.2.1 Predictores de la participación en Cabildos

Para averiguar los factores que inciden en la probabilidad de que un ciudadano participe en un cabildo municipal, presentamos un modelo de regresión logística tomando como variable dependiente la respuesta a la pregunta.

NP1: ¿Ha asistido a un cabildo abierto u otra reunión convocada por el alcalde durante los últimos 12 meses?

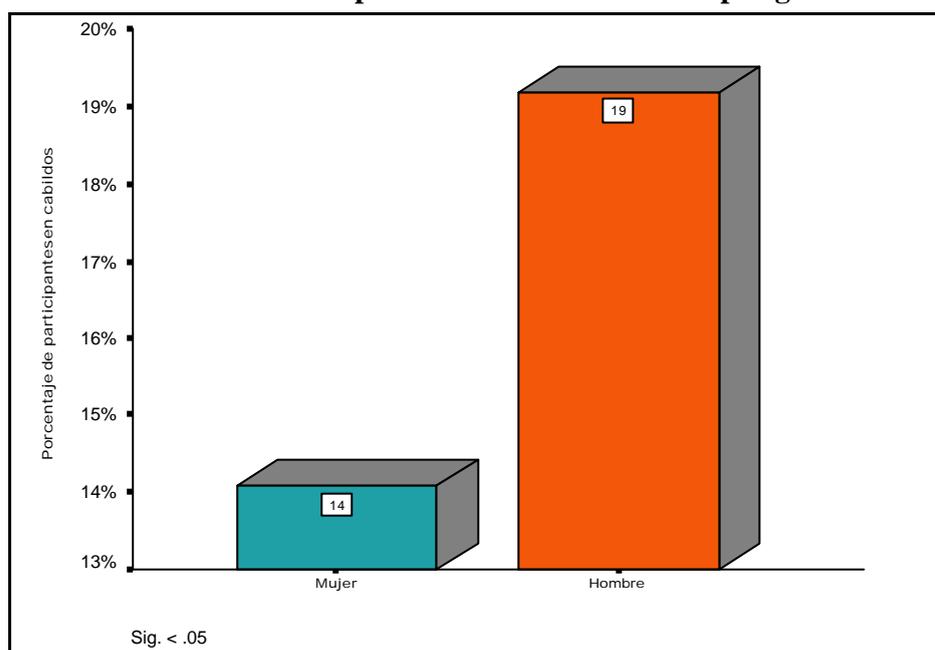
Las variables que resalta el análisis de regresión múltiple para explicar la participación ciudadana en Cabildos, son el género, la medida de riqueza, la confianza en la atención de los funcionarios municipales, y el planteamiento de peticiones al gobierno, (Ver Anexo D, Tabla VI.1)⁶⁸

⁶⁷ Ortega M. Y Castillo M. *Cultura política local y percepción en 14 municipios de Las Segovias*. CASC-UCA-IPADE-DANIDA, 1999.

⁶⁸ Esta variable ha sido recodificada como 1 si el encuestado sí ha participado, y 0 si no lo ha hecho. En el modelo de regresión se incluyen como predictores los factores sociodemográficos, así como variables relacionadas con las expectativas de los ciudadanos en cuanto a la respuesta que obtendrían de los funcionarios municipales y de los miembros del Consejo municipal. Adicionalmente, se incluye una variable que indica si el encuestado ha presentado alguna petición al gobierno local y su evaluación general de los servicios que presta el municipio.

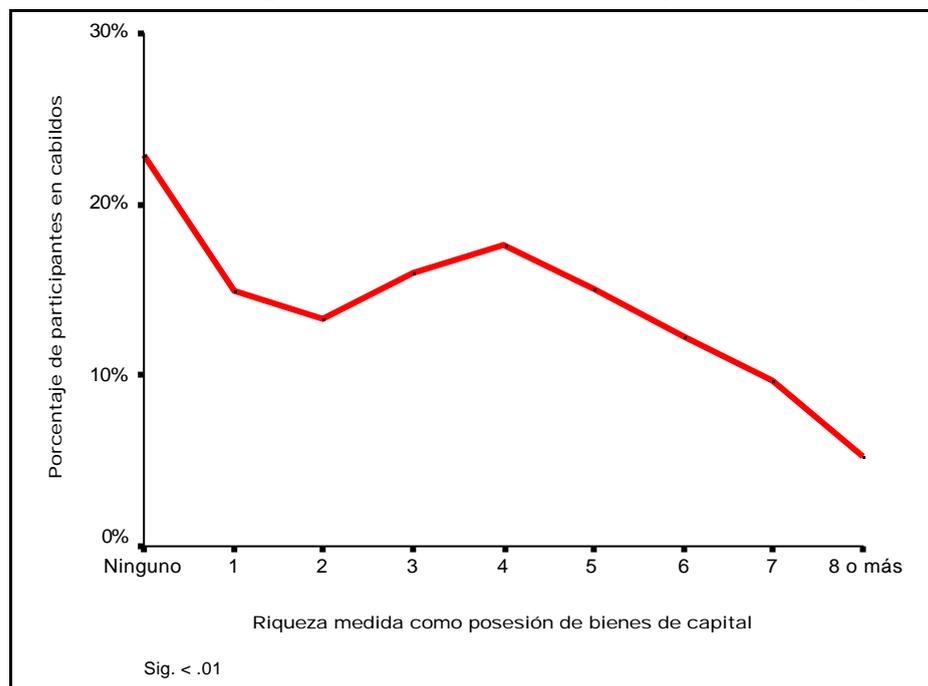
En primer lugar, el género del ciudadano es un predictor relevante de su participación en espacios locales. los hombres participan significativamente más en cabildos abiertos que las mujeres, como se aprecia en la Gráfica VI.3. Esta diferencia corresponde a los roles tradicionales que privilegia los espacios públicos a los varones, sin embargo se observa históricamente una tendencia de creciente participación femenina reflejando dos elementos: por un lado, el cambio de roles de genero a favor de la equidad que ha venido impulsando el movimiento de mujeres en las ultimas décadas, y por el otro, expresaría la participación de mujeres jefas de hogares que alcanza a un tercio de las familias nicaragüenses.

Gráfica VI.3 Participación en cabildos abiertos por género



La riqueza, medida como posesión de bienes de capital, también influye, negativamente, en la probabilidad de participación en cabildos abiertos. Los ciudadanos más pudientes tienden a participar menos que los que menos tienen, como se aprecia en la Gráfica VI.4.

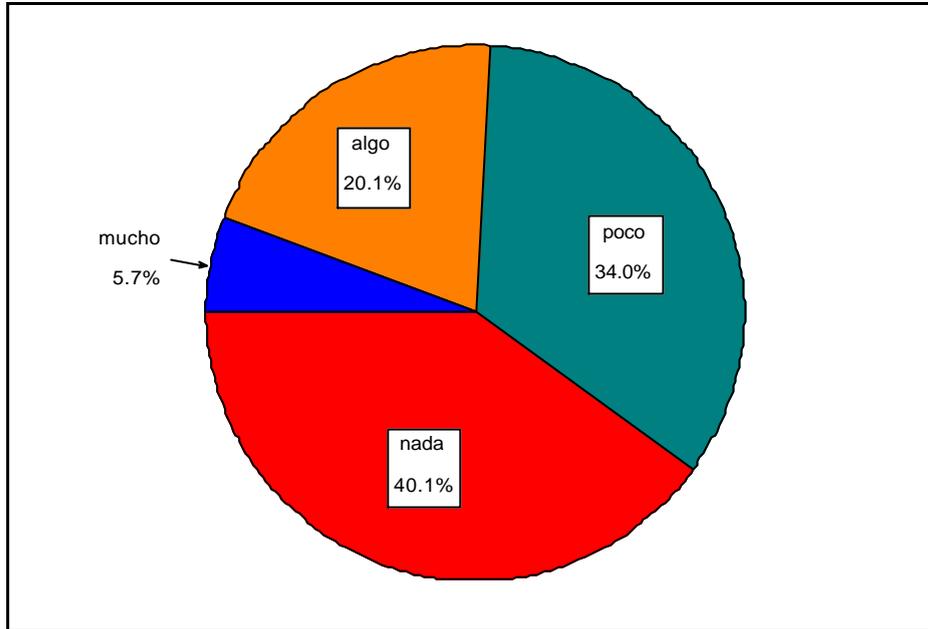
Gráfica VI.4 Participación en cabildos abiertos según nivel de riqueza⁶⁹



La participación en cabildos se relaciona con la percepción de los ciudadanos sobre la atención de los funcionarios municipales a los problemas que les plantean. Al preguntarles “¿Hasta qué punto creen que los funcionarios de la Alcaldía hagan caso a lo que pide la gente en esas reuniones?,” un 40% opina que “Nada” y, en el extremo opuesto, sólo el 6% responde “Mucho,” ubicándose el resto en las categorías de “Poco” o “Algo,” como se ve en la Gráfica VI.5.

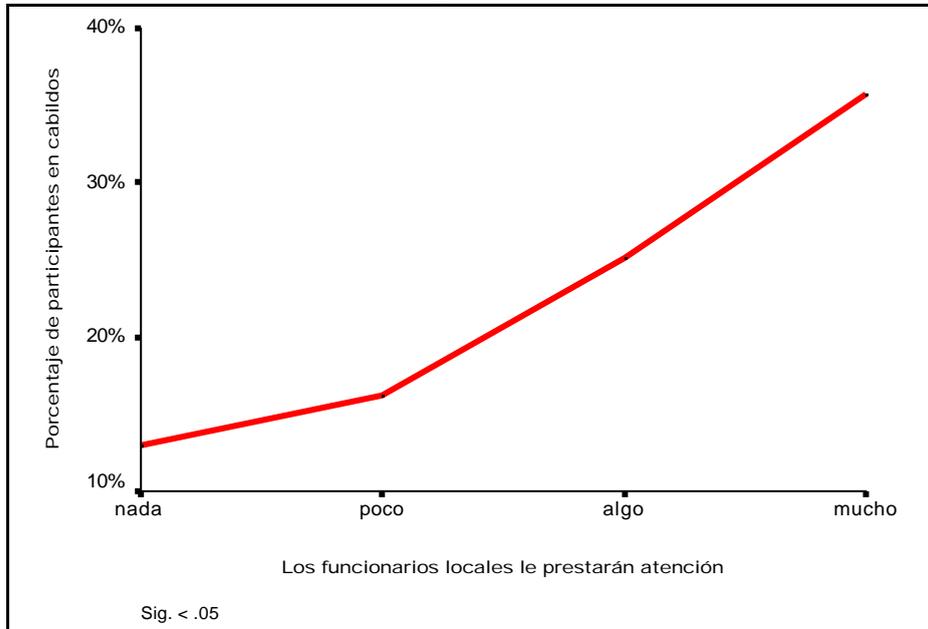
⁶⁹ Para ilustrar mejor la relación entre riqueza y participación en cabildos, consolidamos las categorías 8 y 9 de la escala de riqueza original en una sola categoría.

Gráfica VI.5 ¿Hasta qué punto cree que los funcionarios municipales le hacen caso a las peticiones de la gente?



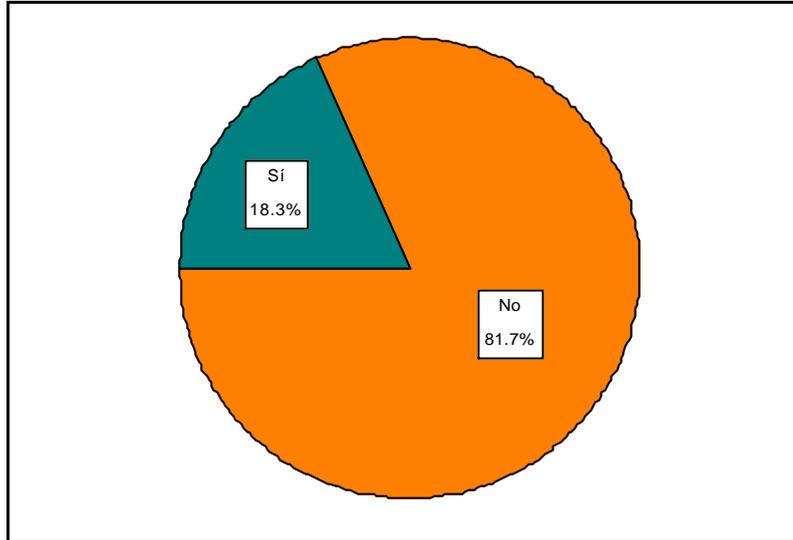
Igualmente observamos que aquellas personas cuyas expectativas con respecto a la respuesta que van a obtener son más altas tienden a participar en los Cabildos con más frecuencia, como se aprecia en la Gráfica VI.6.

Gráfica VI.6 Participación en cabildos abiertos según la confianza en la respuesta de los funcionarios locales



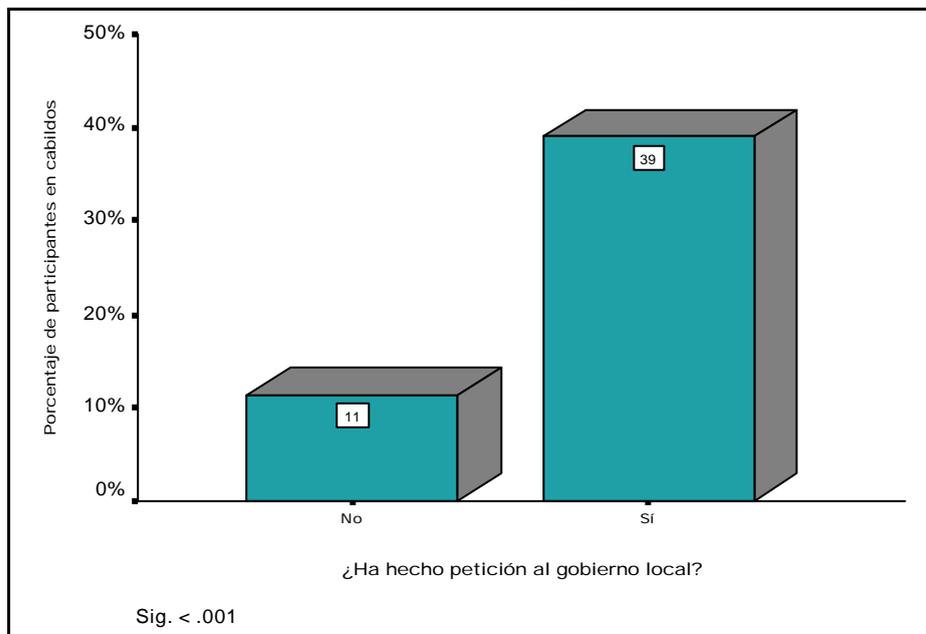
La baja credibilidad en la capacidad de los gobiernos municipales se acompaña de la escasa presentación de peticiones ciudadanas en el año previo a la encuesta. Sólo un 18% de la muestra reconoce haber pedido ayuda o cooperación ante su Alcaldía como muestra la Gráfica VI.7.

Gráfica VI.7 ¿Ha presentado alguna petición al gobierno local en el último año?



Aquellas personas que han hecho alguna petición ciudadana a la Alcaldía en los pasados doce meses también tienen una mayor probabilidad de haber participado en cabildos abiertos, como se aprecia en la Gráfica VI.8.

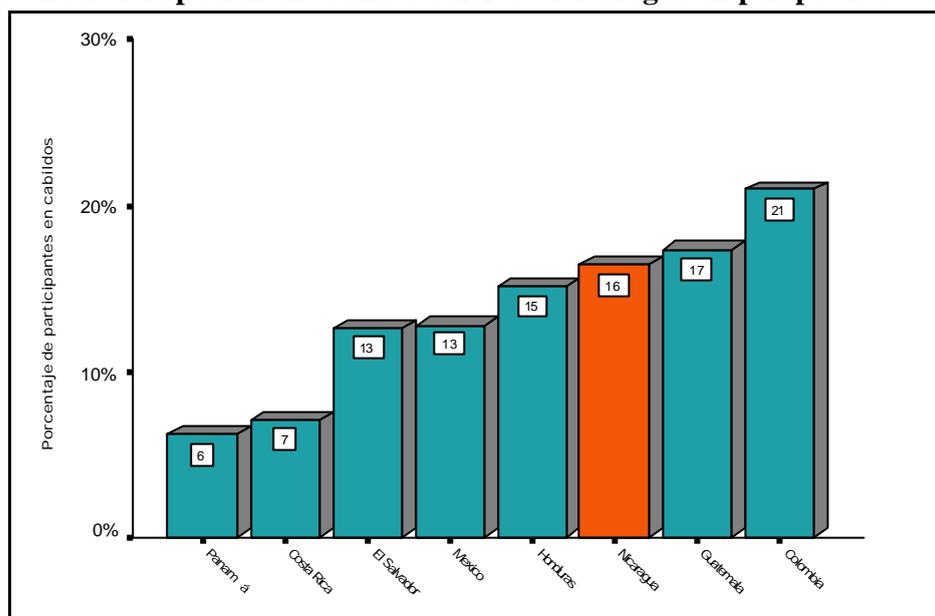
Gráfica VI.8 Participación en cabildos abiertos y realización de peticiones al gobierno local



6.2.2 Visión comparativa de la participación en Cabildos

A nivel regional, observamos que Nicaragua se ubica en un nivel alto junto con Guatemala y Colombia en cuanto a la participación ciudadana en cabildos abiertos o reuniones municipales, mientras que en los niveles inferiores encontramos a Panamá y Costa Rica, tal como ilustra la Gráfica VI.9.

Gráfica VI.9 Participación en cabildos abiertos: Nicaragua en perspectiva comparada

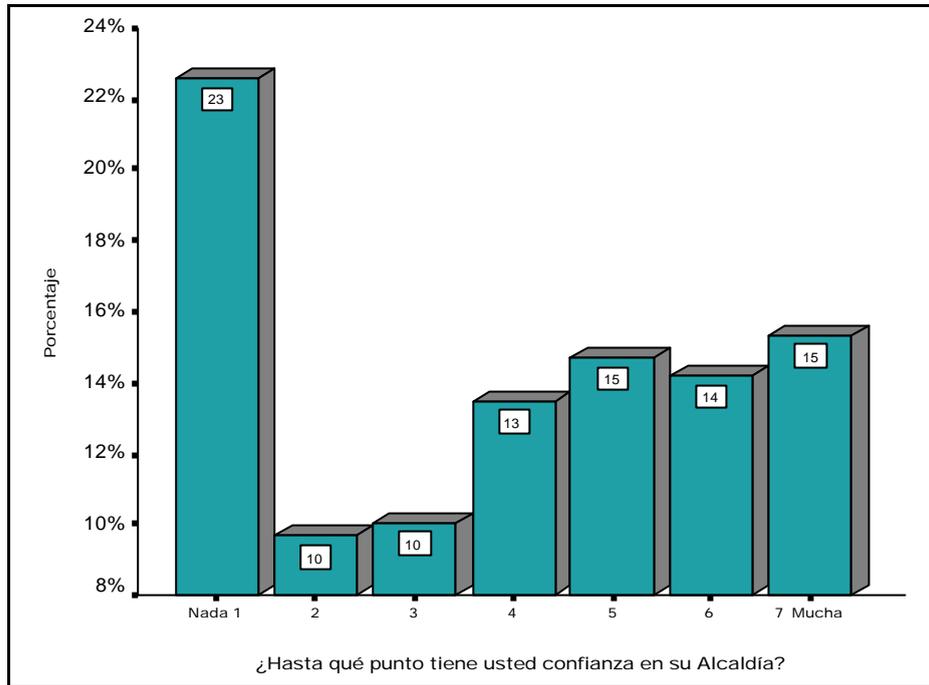


6.3 Valoración de la Alcaldía

Al preguntarle a los encuestados: ¿Hasta que punto tiene confianza en la Alcaldía? en una escala entre 1=nada y 7=mucha confianza, observamos en la Gráfica VI.10 una situación heterogénea que refleja el desempeño diferenciado de los distintos gobiernos municipales del país.

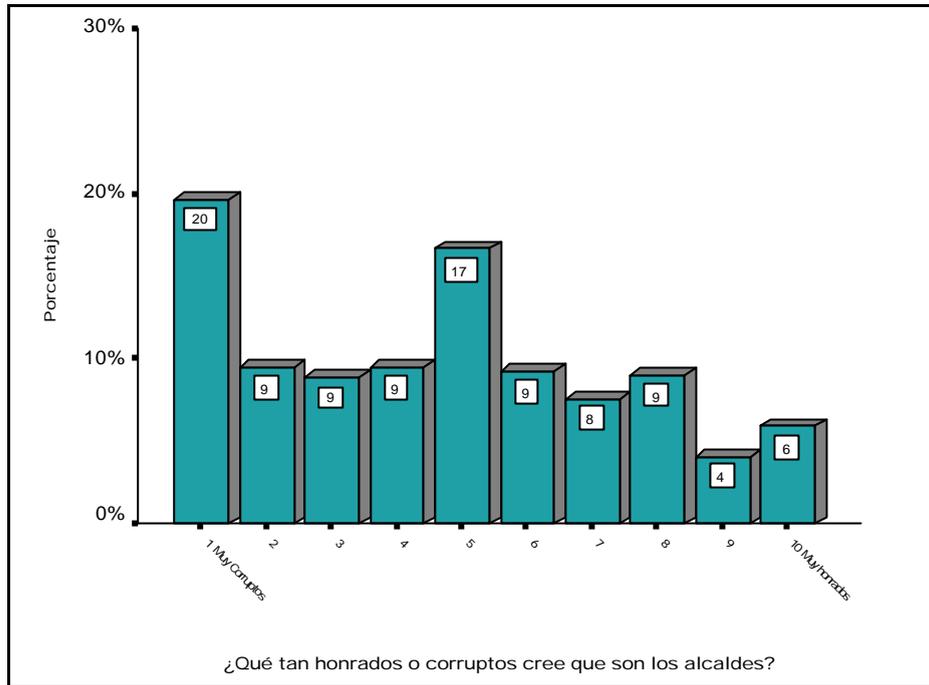
Por un lado, encontramos que un tercio de la ciudadanía se ubica en los rangos inferiores de confianza (1 y 2 suman 33%), por el contrario otro tercio (6 y 7 suman 30%) manifiesta una alta confianza en su Alcaldía y el resto se distribuyen en posiciones intermedias a lo largo de la escala.

Gráfica VI.10 Confianza en la Alcaldía



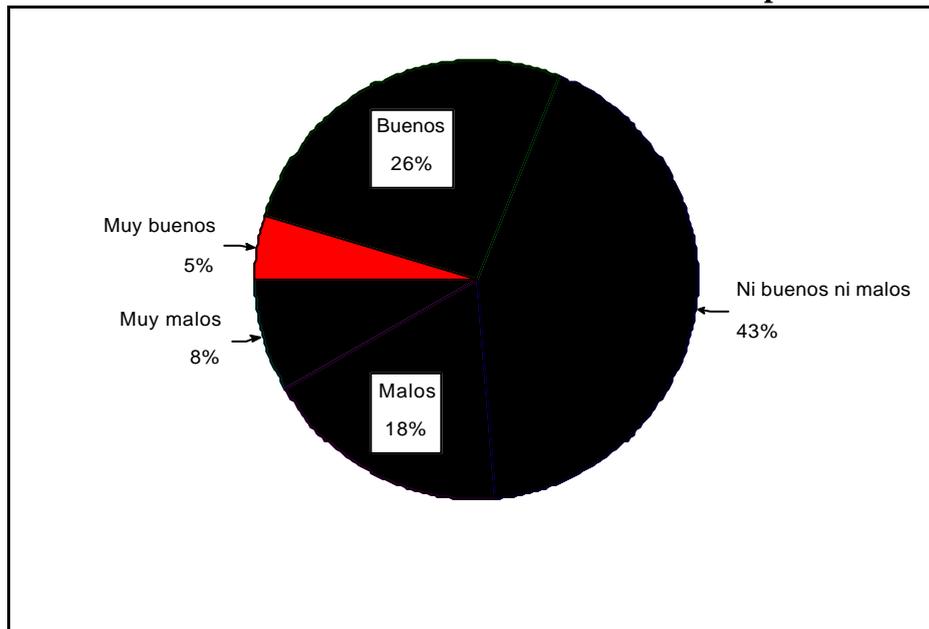
La contraparte de la confianza en sus Alcaldías, es la percepción de corrupción que tengan los ciudadanos de los funcionarios municipales. La Gráfica VI.11 nos muestra la valoración de los encuestados de la corrupción o de la honradez de sus Alcaldes en una escala de 1=muy corruptos a 10=muy honrados. Observamos que un sector minoritario tiene una percepción positiva de la honradez del Alcalde (19% en índice 8, 9 y 10), contrariamente a quienes valoran que existe alta corrupción (38% en índice 1, 2 y 3). Los encuestados expresaron una valoración similar respecto de los Concejales de su municipio.

Gráfica VI.11 Percepción de corrupción de los alcaldes



Pedimos a los encuestados que valoren los servicios que presta la municipalidad. :la satisfacción con los servicios municipales es positiva en un tercio (31.1%) de la muestra que los valoran “Buenos” o “Muy Buenos.” Por el contrario un porcentaje significativo (26.4%) los consideran “Malos” o “Muy Malos,” mientras una mayoría se ubica en una escala intermedia indefinida (Gráfica VI.12).

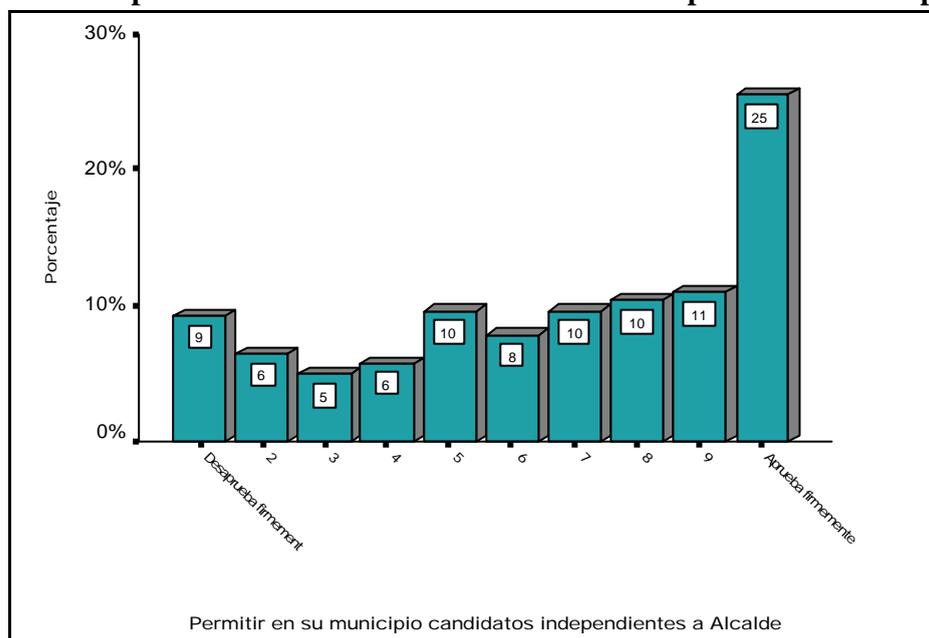
Gráfica VI.12 Valoración de los servicios municipales



6.4 Asociaciones de suscripción popular

Las reformas electorales del 2000 cerraron la opción de presentar candidatos al gobierno municipal a las Asociaciones de Suscripción Popular, dejando como única opción las candidaturas planteadas por los Partidos Políticos reconocidos por el Consejo Supremo Electoral, es decir el FSLN y el PLC. Esta situación ha sido criticada por distintos actores políticos y la ciudadanía en general, como refleja este estudio donde, como se ve en la Gráfica VI.13, la mitad de los encuestados (46% en los tres niveles mas altos de aprobación) están a favor de candidaturas municipales independientes de los partidos políticos nacionales, una oportunidad democrática que ha demostrado su eficacia en gobiernos anteriores⁷⁰.

Gráfica VI.13 Aprobación de candidatos a la alcaldía independientes de los partidos



6.5 Conclusiones

En este capítulo mostramos que existen bajos niveles de participación ciudadana en reuniones y cabildos municipales, así como en la peticiones a las autoridades de la Alcaldía. Analizamos que este fenómeno se correlaciona con la percepción de confianza y honradez que tengan los ciudadanos de los funcionarios municipales, así como al grado de satisfacción con los servicios que prestan los gobiernos locales en Nicaragua. Además de otros factores que pudieran influir en esta conducta ciudadana, como la falta de una información previa y una invitación amplia a todos los pobladores sobre los cabildos abiertos.

En este estudio encontramos que las valoraciones y percepciones de los encuestados sobre sus gobiernos municipales son heterogéneas dada la diversidad de situaciones y comportamientos de las autoridades de los distintos municipios, sin embargo observamos un grupo significativo de

⁷⁰ Sánchez K. Y Miranda E., *Las Asociaciones de suscripción popular en Nicaragua*, Red Des.Local, Managua, 2000.

ciudadanos que desconfían de los funcionarios de su Alcaldía. Estas percepciones nos ayudan a comprender la débil asistencia a reuniones municipales y las escasas peticiones que han planteado a sus Alcaldías.

Así mismo, hay ciudadanos no participan a nivel local ya que están concientes de la escasa disposición de recursos financieros, humanos y materiales de sus gobiernos municipales, dado el carácter incipiente de la “descentralización en Nicaragua (se trata de una desconcentración de responsabilidades sin presupuesto) debido al centralismo que prevalece en las instituciones estatales y en las dirigencias de los partidos políticos. También ha desalentado la participación ciudadana las reformas electorales fruto del pacto FSLN-PLC del 2000 que impidieron la participación de otros partidos en las elecciones municipales 2000 y nacionales 2001, así como la propuesta desde la sociedad civil de candidatos locales independientes para los gobiernos municipales.

Un reto para la consolidación democrática en Nicaragua es fortalecer la participación ciudadana de forma periódica y directa en la gestión del gobierno municipal, lo cual implica cambios de actitudes tanto en funcionarios como en los pobladores, así como la implementación eficaz de un marco jurídico facilitador basado en la Constitución Política y en la ley de participación ciudadana recientemente aprobada por la Asamblea Nacional.