



PERSPECTIVAS

SUPLEMENTO DE ANÁLISIS  
POLÍTICO, NO. 66

OCTUBRE 2012

# Un nuevo escenario para los gobiernos locales



## Autonomía municipal: un proceso de largo aliento

Los procesos de autonomía y fortalecimiento de la gestión local iniciaron en Nicaragua desde finales de la década de los 80, cuando se hizo evidente la necesidad de contar con gobiernos locales con mayor capacidad de gestión. Estos procesos tomaron fuerza a partir de 1990 y alcanzaron uno de sus momentos más importantes en el año 2000 cuando se realizaron las primeras elecciones de gobiernos

**V**einticinco años después de que se iniciara el proceso para alcanzar la autonomía municipal, el panorama parece encontrarse en un punto de quiebre por la voluntad de control total del ejecutivo sobre los gobiernos locales. Si se cumplen los pronósticos que la pareja presidencial ha adelantado para estas elecciones municipales, es evidente que el escenario local se modificará drásticamente tanto para los gobiernos como para los actores que han aportado sus esfuerzos al fortalecimiento de la autonomía y la gestión municipal. Pero además, se reducirán las oportunidades para el desarrollo local.

PERSPECTIVAS es una publicación del Centro de Investigaciones de la Comunicación (CINCO), y es parte del Observatorio de la Gobernabilidad que desarrolla esta institución. Está bajo la responsabilidad de nuestro equipo de investigadores: Elvira Cuadra, Angel Saldomando y Sofía Montenegro. Si desea recibir la versión electrónica de este suplemento, favor dirigirse a: [cinco@cinco.org.ni](mailto:cinco@cinco.org.ni)

El presente boletín de análisis se ha realizado gracias al apoyo financiero de





municipales separadas de las elecciones nacionales.

Los avances alcanzados en estos procesos fueron el resultado del esfuerzo invertido en ellos tanto por los actores como por los mismos gobiernos locales, pues desde el principio se enfrentaron a la falta de voluntad política del gobierno central y la toma de decisiones centralizada.

Desde los actores locales, la idea que prevaleció siempre en estos procesos fue el fortalecimiento de la gestión local municipal en tanto los gobiernos municipales son la instancia de gobierno más cercana a la población. Mientras tanto, del lado del gobierno central prevalecía una visión instrumental de los gobiernos municipales y eran vistos como un colchón de contención frente a las demandas ciudadanas. El proceso no fue fácil y generó fuertes tensiones entre los gobiernos municipales, los actores locales y el gobierno central.

A pesar de las visiones encontradas un rápido balance del proceso muestra que en el 2007 algunos de los avances más importantes eran: la formulación de leyes como la Ley de Municipios y la Ley de Participación ciudadana, la separación de las elecciones municipales de las nacionales, la definición de competencias claras para los gobiernos municipales, la promoción de procesos de participación ciudadana y el surgimiento de instancias de participación a

nivel local, la promoción de la planeación estratégica para el desarrollo local, el fortalecimiento del municipalismo, la formulación de la estrategia y la política de descentralización.

Además, había una densa red de organizaciones y actores loca-



les realizando numerosas acciones en todos los municipios del país y participando en las diferentes instancias creadas en función de fortalecer la gestión municipal, la participación ciudadana en la toma de decisiones a nivel local y en la promoción del desarrollo local.

### El cierre de los espacios

Durante la década de los 90 y la primera mitad del 2000, algunos municipios encabezados por gobiernos de tendencia sandinista realizaron una gestión que alcanzó altos niveles de aprobación de parte de sus pobladores, no solamente por la transparencia y la gestión misma, sino también

porque contribuyeron a fortalecer los procesos de participación ciudadana en los asuntos locales. De manera que con la llegada de Daniel Ortega a la presidencia se tenía la expectativa que esa gestión municipal se iba a fortalecer.

Pero una vez que tomó posesión, Ortega puso en marcha una estrategia de control total sobre los gobiernos y los procesos municipales. El punto de partida fue exigir a los gobiernos municipales adscritos al FSLN, una subordinación total. Además, se suspendió inmediatamente la ejecución de la estrategia y la política de descentralización aprobadas durante el gobierno Bolaños y que estaban listas para aplicarse.

El siguiente paso consistió desmontar el incipiente sistema de participación ciudadana que se había venido construyendo conjuntamente entre actores y gobiernos locales. Los espacios e instancias de participación, así como la Ley de Participación ciudadana fueron dejados a un lado y sustituidos gradualmente por los Consejos del Poder Ciudadano, CPC, y los Gabinetes del Poder Ciudadano, GPC. De esta manera se construyó un poder paralelo amparado en la idea de la “democracia directa” impuesta por la pareja presidencial que comenzó a sustituir a los gobiernos municipales por una estructura paralela que respondía directamente a sus directrices y decisiones.

Esta perversa distorsión de los procesos locales no solamente ocasionó su interrupción, sino que los hizo retroceder. De esa manera, la riqueza de espacios como los Comités de Desarrollo Municipal, los procesos participativos de formulación de planes de desarrollo municipal y de formulación de los presupuestos municipales, se fueron perdiendo aceleradamente.

### La estrategia de control total

En la lógica totalitaria Ortega-Murillo, los gobiernos municipales son una pieza clave para el control total de los ciudadanos y ciudadanas. Por esa razón, decidieron asegurarse el control de la mayoría de alcaldías en el país a través del fraude electoral efectuado en las elecciones municipales del año 2008.

Además de ser un ejercicio del fraude electoral perpetrado en las presidenciales del 2011, el fraude de las municipales del 2008 fueron también un paso más en la estrategia de control total puesta en marcha por el gobierno Ortega y en el caso de los gobiernos locales comenzó con la intimidación y la amenaza abierta a las organizaciones y ONG locales, el cierre de los espacios de participación ciudadana, las restricciones al acceso a la información por parte de los ciudadanos y las presiones a la cooperación para limitar sus fondos con el consecuente cierre y retiro de varias fuentes importantes de cooperación bilateral.

Con las elecciones municipales que se realizarán próximamente la pareja presidencial ha decidi-

do hacerse del control total de los gobiernos municipales sin importar que medios o recursos tengan que emplearse en ello. De manera que desde el 2011 comenzaron a preparar condiciones, para ello aprobaron la llamada ley del 50 % que aparentemente promueve la equidad en la representación de género, ampliaron la cantidad de concejales en los gobiernos municipales y reformaron la Ley



de municipios para ajustarla a sus propósitos. Más grave aún, convirtieron a los actuales alcaldes en cómplices de la violación a la Constitución con la presentación de sus candidaturas para la reelección.

La voluntad de imposición se ha expresado también a lo interno del partido con la designación de candidatos a través de los llamados “dedazos” aun en contra de la voluntad de los militantes del partido en muchos municipios. Esto ha generado protestas y confrontación entre bandos de orteguistas, especialmente entre militantes históricos y los de reciente adscripción. Más recientemente, decidieron anular a los candidatos y candidatas a alcaldes y concejales y vaciaron de contenido la campaña electoral.

La forma en que han quebrado el sistema electoral del país y el

vaciamiento de la oferta electoral para las municipales ha producido una actitud de alta abstención ciudadana, así como pérdida del interés y de la importancia en la gestión municipal y los gobiernos locales.

### Una concepción perversa del gobierno local

Si bien, para el 2007 los procesos de fortalecimiento de la gestión local y la autonomía municipal se enfrentaban a una tendencia Estadocéntrica en la toma de decisiones y a visiones instrumentales respecto a los gobiernos munici-

pales, los procesos en curso eran alentadores y habían dado lugar a muy interesantes experiencias en todo el territorio nacional.

A partir de la llegada de Ortega a la presidencia, la concepción y la realidad de los gobiernos municipales se modificó drásticamente y se trastocó en función de su lógica de control total, de esa manera, los gobiernos municipales y sus recursos se convirtieron en piezas del engranaje que aceleradamente se montó desde la presidencia. Así, los gobiernos municipales comenzaron a ejecutar acciones a partir de directrices emanadas desde El Carmen y en función de asegurar su objetivo estratégico.

Uno de sus efectos más funestos ha sido el posicionamiento de los gobiernos municipales de espaldas a los ciudadanos, una actitud generalizada que se expresa en el cierre de los espacios de

diálogo y participación, una gestión de transparencia cero y una gestión de muy bajo impacto a nivel local. De hecho, los gobiernos municipales se han convertido en repartidores de láminas de zinc, movilizados de partidarios y mandaderos de la pareja presidencial.

Los pocos alcaldes y concejales que han tenido la osadía de desafiar a la imposición y los dazos, han sido purgados sin mayores miramientos, no importa su adscripción partidaria. Pero además, se sometió la gestión municipal a los intereses del partido bajo la vigilancia de comisarios políticos a nivel territorial y patéticos personajes designados específicamente por la pareja presidencial para ese propósito.

Lo que se puede identificar a lo largo de este tiempo es que para Ortega, los gobiernos municipales y la gestión pública a ese nivel no tienen mayor relevancia y solamente cuentan en una lógica estrictamente instrumental. De ahí se puede inferir que el reiterado discurso presidencial de preferencia por los pobres no tiene un asidero ni expresiones en el nivel más concreto para la materialización de políticas públicas que promuevan el desarrollo y el bienestar de los ciudadanos.

### El nuevo escenario local

En el esquema totalitario del gobierno Ortega, controlar a los gobiernos municipales es a su vez, controlar a los ciudadanos porque para este tipo de ejercicio del poder, el control debe ser absoluto tanto sobre los ciuda-

danos como los recursos. De ahí que al subordinar a una mayoría de gobiernos municipales, sino a todos, a través de la formalidad de los procesos electorales, se van a producir cambios drásticos en el escenario local.

Uno de ellos se refiere a la falta de legitimidad con que asumirán los próximos gobiernos municipales porque van a ser el resultado de la designación ofi-



cialista y no la expresión de la voluntad ciudadana. A los ojos de los ciudadanos, los gobiernos y la gestión municipal pierden credibilidad y valor, y se convierten en una extensión territorial de la voluntad totalitaria del gobierno. En ese sentido, en la medida que los gobiernos municipales pierdan autonomía, capacidad de gestión y capacidad

de respuesta a los ciudadanos se van a agudizar los conflictos relacionados con el desarrollo local pues no habrá una autoridad local capaz de tomar decisiones oportunas respecto a los recursos del territorio ni respecto a las acciones necesarias de ejecutar.

En esa misma medida se cerrarán las oportunidades para la promoción de los procesos de desarrollo local y la posibilidad de impulsar políticas públicas que tengan efectos duraderos sobre las condiciones de pobreza y la inequidad que prevalece en numerosos municipios del país.

Para los actores locales y nacionales que desde hace tiempo se han vinculado con los procesos de fortalecimiento de la gestión pública local, los procesos de participación ciudadana en el desarrollo local, así como el fortalecimiento de la autonomía y los gobiernos municipales, la defensa de estos espacios y procesos hace parte de la lucha por la preservación de la democracia. Por lo tanto, es de vital importancia que se mantengan las acciones de denuncia e interpelación a los funcionarios públicos locales a fin de que rindan cuentas de los recursos y la gestión pública a su cargo. La colaboración

y la complicidad solamente abonan a pervertirlos, porque la defensa de la democracia no se restringe a las instituciones y los funcionarios del nivel nacional. El espacio local y las municipales son la expresión más concreta de la relación entre los ciudadanos y el gobierno, de ahí la importancia de defenderlos.