



ANÁLISIS DE PODER LOCAL

¿Cómo se ejerce el poder local en Nicaragua?

La situación actual de Nicaragua está vinculada a la forma en cómo se ejerce el poder político, aspecto marcado por elementos adversos como: la ruptura del orden democrático, la perpetuidad en el poder de Daniel Ortega y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), la cooptación del Estado, la construcción de un sistema de gobierno familiar y los crímenes de lesa humanidad.

En septiembre de 2022 Urnas Abiertas presentó un sondeo nacional de percepción, donde se concluyó que: el **Desarrollo Local que impulsan los gobiernos municipales en todo el país es "Incipiente"** con una puntuación de 1.90 (escala del 1 al 5). De la misma manera, la población catalogó que todas las alcaldías del país tienen "Poca" Transparencia en la Rendición de Cuentas, con una calificación de 28.75 (escala del 1 al 100).

Ambos resultados se encuentran altamente relacionados a la forma en cómo las autoridades locales toman decisiones, por tanto, Urnas Abiertas presenta el Análisis de Poder Local con el objetivo de caracterizar el ejercicio de dicho poder y prevenir, a través de esta información, la consolidación de regímenes autoritarios en un futuro democrático.



El poder político se puede conceptualizar -de forma directa y simplista- como la capacidad y/o potestad que tiene un actor o grupo de actores de someter a un conjunto de personas a fin de que acepten sus decisiones tomadas (Rebordao, Antonio. El poder local y la participación de los ciudadanos).

En ese sentido, en toda sociedad se da un ejercicio del poder, independientemente de los niveles de democracia que tenga, donde se supone que el "administrador" del poder toma decisiones estratégicas y maneja recursos públicos para lograr el bien común en función de los "administrados" que es la ciudadanía sobre la que recae el ejercicio de ese poder.

Sin embargo, a lo largo de la historia de la humanidad, estas decisiones no siempre han sido estratégicas y los recursos no siempre se han manejado para el bien común, todo esto generado por una tendencia autoritaria de los "administradores" de abusar del poder que se les delegó. Nicaragua de manera recurrente, a lo largo de su historia como país independiente, ha transitado por regímenes antidemocráticos y autoritarios en los que se violan flagrantemente los derechos humanos y políticos de la ciudadanía.

Según la población que participó en este estudio, los tres actores que según la población ejercen mayor poder en los municipios son: secretarios políticos, alcaldes y jefes de policía. Mientras que los vicealcaldes y líderes comunitarios lo ejercen en menor medida siendo percibidos como figuras decorativas. Otros personajes que fueron señalados con algún tipo de poder o influencia son: funcionarios públicos, diputados o políticos nacionales y empresas que operan en el territorio y tienen vínculos colusorios con el régimen, según la opinión ciudadana.



Foto: Fidel Moreno, operador político de confianza de Rosario Murillo, su labor en la alcaldía de Managua desde 2009 ha sido superior a la de los 3 alcaldes que han gobernado la comuna en este período. **Crédito:** Cortesía.

4

9 de cada 10 nicaragüenses¹ considera que el ejercicio del poder local y la toma de decisiones se realiza de forma en los gobiernos municipales.

El poder político es en muchos casos asumido por el Gobierno (que es uno de los tres elementos del Estado)², de forma legítima, pacífica y democrática (a través de elecciones libres) o por medio de la fuerza como ocurre en el caso de regímenes autoritarios como el de Nicaragua.

Entendiendo el poder político como una forma de dominación -desde una perspectiva weberiana- no se puede perder de vista el factor fuerza. Es decir, la fuerza puede llegar a constituir una forma de hacer efectiva la obediencia de la ciudadanía a los gobiernos, sin embargo, esto no constituye legitimidad, en tanto impide la realización plena de la ciudadanía de sus dos componentes principales: libertad y justicia. La obediencia como tal no constituye una causa de legitimidad, dado que "en ocasiones se obedece por el temor a una determinada sanción. por una costumbre que no se quiere abandonar, un hábito inconsciente y también por una fuerza que se impone" (Bermúdez, J. (1989). La legitimidad del poder.)

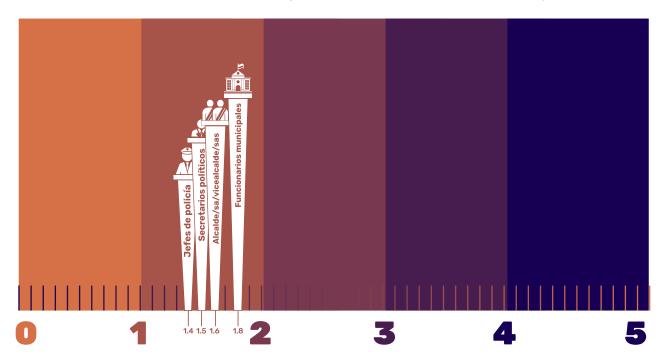
Bermúdez resalta que la fuerza no otorga legitimidad, todo lo contrario, si existe la necesidad de que un gobierno acceda a la fuerza para lograr obediencia ciudadana, probablemente exista un fallo intrínseco de legitimidad en el ejercicio del poder. Por tanto, en Nicaragua, de manera generalizada, existe un ejercicio arbitrario de poder que además carece de legitimidad.

Continuando con el estudio, al indagar la forma en la que se ejerce el poder local se evidencia que los tres actores con mayor poder son los mismos que fueron peor evaluados por la ciudadanía por la arbitrariedad con la que ejecutan su rol, debido a su naturaleza política, represiva y antidemocrática en contra de la mayor parte de la población que no es afín al gobierno sandinista.

¹ El 93.4% de la población consultada indicó que las municipalidades ejercen el poder de manera arbitraria, de ese total un 81.11% piensa que todo el tiempo y un 12.29% algunas veces.

^{2.} Los otros dos elementos que conforman el estado son población y territorio.

Gráfico 1. Escala del ejercicio arbitrario de poder



Promedio nacional el ejercicio democrático de poder de actores locales, resultado a partir de la aplicación de 773 encuestas. Escala del 1 al 5.

Otro aspecto relevante para la democratización del poder es la descentralización, justificada por la complejidad y amplitud del territorio de un Estado, haciendo necesario dividir el poder en varios niveles territoriales: nacional, regional, departamental y municipal, de tal forma que pueda funcionar el aparato burocrático administrativo para ejercer la soberanía de una nación moderna y democrática.

Por tal razón podemos entender por "Poder Local" como la facultad de mando que tienen las autoridades municipales para resolver sus problemas y administrar sus recursos con autonomía del poder central gubernamental y así garantizar el bienestar de la población en su territorio.

Los departamentos mejor evaluados en cuanto a la toma de decisiones y el ejercicio de poder fueron Jinotega³, Boaco y Nueva Segovia, es importante señalar que en estos departamentos se encontraban las principales alcaldías opositoras (Camoapa, Santa María de Pantasma, San Sebastián de Yalí, El Cuá y Murra⁴). Sin embargo, la percepción de la ciudadanía respecto a la democracia local continúa siendo baja en estos territorios, lo que indica el gran reto que tienen los gobiernos locales a nivel general en cuanto a la democratización del poder. Por otra parte, los departamentos peor evaluados fueron Matagalpa, Granada y Estelí⁵, en donde factores como la discrecionalidad en la toma de decisiones y la represión fueron determinantes para que la ciudadanía indicara que el poder se ejerce de forma arbitraria.

 ³ En Jinotega y Boaco 7 de cada 10 personas piensa que el poder se ejerce de forma arbitraria en los gobiernos municipales. En Nueva Segovia 8.6 piensa lo mismo.
 ⁴ Las últimas cuatro fueron asaltadas de manera arbitraria, ilegal e inconstitucional por el Gobierno en julio de 2022.

⁵ En los tres departamentos 10 de cada 10 personas piensa que el poder se ejerce de forma arbitraria en los gobiernos municipales.

Gráfica 2. Ejercicio de poder local por departamento

¿Cómo se ejerce el poder local en tu departamento?

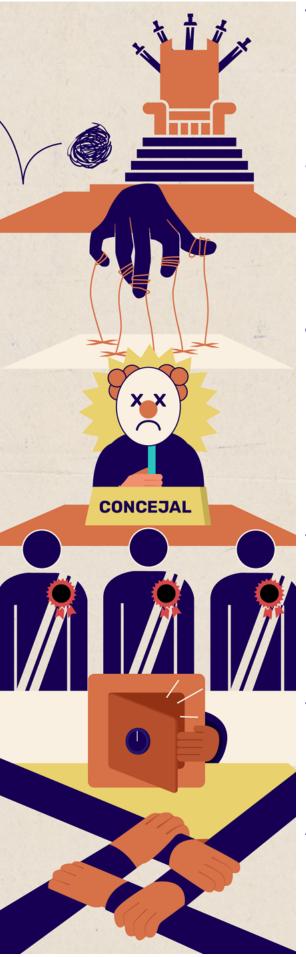


12 PATRONES EN EL EJERCICIO DEL PODER LOCAL



- El poder real es ejercido principalmente por los secretarios políticos del FSLN, en algunas ocasiones son los mismos alcaldes, en otras esta figura ostenta más poder que las autoridades municipales.
- 2. En algunos municipios los secretarios políticos no son originarios del territorio, son personas procedentes de otras localidades pero han sido designados porque cuentan con la confianza de operadores con mayor rango, y tienen la potestad de someter a las propias autoridades locales y otros funcionarios públicos.
- 3. Los secretarios políticos además de concentrar poder y ejercerlo de manera autoritaria, se benefician y promueven la corrupción local a través de nepotismo y tráfico de influencias principalmente.
- 4. El ejercicio de poder local es totalmente vertical y autoritario, la estructura partidaria del FSLN emite órdenes desde el Poder Ejecutivo, los secretarios políticos en todos los niveles están a cargo de velar por su ejecución, sin embargo, no tienen mayor influencia en la toma de decisiones relevantes.
- 5. Los jefes policiales han recibido y concentrado mayor poder en sus localidades como premio por la represión ejercida contra la población opositora a partir de 2018.
- 6. Las figuras de mayor poder local están a cargo del andamiaje represivo en los territorios. La población señala que desde las alcaldías se financió a grupos paramilitares y fuerzas de choque en 2018, algunos se encuentran activos en la actualidad.

Foto: Ramón Avellán (de negro) junto a Daniel Ortega. Avellán es ahora el nuevo subdirector de la Policía Nacional, su nuevo rango dentro de las fuerzas armadas fue dado luego de reprimir a la ciudadanía que protestaba en Masaya en 2018. El gobierno de Estados Unidos le atribuye al menos 107 asesinatos de opositores. Avellán es la figura de represión más leal al sandinismo. **Crédito:** Cortesía.



- 7. Los actores que concentran el poder local en su mayoría tienen mucho tiempo en sus cargos, una señal más de que tanto a nivel particular en los gobiernos locales, como a nivel general en el partido, no existe el relevo generacional y el caudillismo está totalmente instalado.
- 8. En algunos departamentos existe la figura del "super alcalde", que es el alcalde de la cabecera departamental, pero mueve las cuerdas del poder en todo el departamento, es decir que en municipios más pequeños toma decisiones por encima de sus propias autoridades locales.
- 9. Existen autoridades municipales que no ejercen de ninguna forma su poder porque han sido designadas de manera simbólica, en muchas ocasiones se debe al hecho de que algunos ex funcionarios municipales de filiación sandinista (alcaldes, vicealcaldes y concejales) tienen poca aceptación ciudadana y necesitan de esas figuras decorativas para aparentar democracia.
- 10. Los cargos en las concejalías han sido usados por el FSLN como premios a operadores políticos locales, quienes no cuentan con mayor poder, sin embargo, entre estas personas existen demandas y aspiraciones de llegar a otros cargos para acceder a alguna cuota de poder como las concejalías.
- 11. Las figuras que ejercen el poder local utilizan los recursos públicos municipales de manera discrecional para beneficiar los fines partidarios, financiando de esta manera programas, proyectos y actividades decididas por el Gobierno Central.
- 12. El poder local se designa principalmente a operadores políticos de confianza para el partido, los cuales pueden estar ubicados en diferentes instituciones del municipio, sin respetar la voluntad popular, la institucionalidad democrática y con total arbitrariedad y discrecionalidad.

EL EJERCICIO DE PODER LOCAL: CUATRO ESTUDIOS DE CASO

10

Se seleccionaron cuatro municipios para ilustrar el ejercicio de Poder Local, los territorios elegidos son diversos en su ubicación y tamaño: Bluefields, Jinotega, Nagarote y Muelle de los Bueyes.

Bluefields Extensión territorial: 4,775 km² Población: 57,303 habitantes Densidad poblacional: 8,9 hab/km²

Bluefields es un municipio perteneciente a la Región Autónoma de la Costa Caribe Sur, extenso en territorio y bajamente poblado, cuenta con 16 barrios urbanos y 21 comunidades rurales.

El alcalde municipal es Gustavo Castro por el FSLN, nacido y formado por la estructura partidaria de la Juventud Sandinista, pese a su cargo la población percibe que su nivel de influencia es bajo. Llegó a la comuna tras una larga carrera académica y de docencia. Previo a asumir su puesto en la alcaldía gozaba de buena reputación y respeto. Personas del grupo focal aseguraron que es uno de los pocos alcaldes que goza de "principios", pues restringió la circulación durante el período de mayor contagio de Covid-19, en contradicción a la mayoría de alcaldías sandinistas que convocaron a aglomeraciones y actividades masivas.

En este municipio -y en general en la Costa Caribe Sur- los actores políticos que tienen y ejercen el verdadero poder son del círculo cercano a la Presidencia, principalmente los hermanos Francisco y Lumberto Campbell y Johny Hodgson, quienes poseen una autoridad superior a la del alcalde, según describieron personas de la localidad. Le siguen en su orden:

- Jefe de Policía: Comisionado Mayor Luis Manuel Valle Corea.
- Vicealcaldesa: Carla Martín, la ciudadanía señala que la funcionaria contaba con muy poco apoyo popular, y por esa razón tuvieron que buscar a una persona que tuviera más simpatía entre los votantes, como el profesor Gustavo Castro, aunque se considera que su nivel de poder es superior al del alcalde.
- Magistrada del Tribunal de Apelaciones: Teresa Peña, antigua militante liberal.

Otra de las figuras que sobresalen, aunque en menor medida, son los delegados de Salud y Educación, actores logísticos y estratégicos cuyo rol está enfocado a la coacción y amenaza de trabajadores públicos.

Pese a obedecer a la misma estructura del FSLN, en este grupo de personas existen conflictos de poder y pugnas entre ellos por el nivel de rango, autoridad ejercida y beneficios obtenidos.

En este territorio se puede observar la presencia de actores con mayor poder que el alcalde, el uso decorativo de esta autoridad debido a la poca simpatía que tenía la ex alcaldesa, el fuerte peso que tiene la Policía Nacional y el uso de otras instituciones para completar el círculo de poder, como son los sectores de salud, educación y justicia.

Los resultados del ejercicio abusivo y politizado del poder local por parte de los tomadores de decisiones han generado problemas tales como: desempleo, migración forzada, mala atención en las instituciones públicas, mayores niveles de indigencia y problemas sociales en general.

Jinotega Extensión territorial: 880.3 km² Población: 54,633 habitantes Densidad poblacional: 31 hab/km²

Jinotega es un municipio de la cabecera del departamento del mismo nombre en el norte del país, relativamente extenso en territorio, pero con baja densidad poblacional, cuenta con áreas urbanas y 78 comarcas.

El alcalde municipal es **Leónidas Centeno** por el FSLN, es el actor político con mayor poder, tanto a nivel municipal como departamental. Actúa como un "súper-alcalde" que da orientaciones y tiene poder sobre otras alcaldías de la zona, es además el secretario político departamental. En noviembre de 2021 fue sancionado por Estados Unidos por su participación en contra de la ciudadanía opositora en la represión de 2018.

Después de él, los otros actores reconocidos por la ciudadanía con mayor nivel de autoridad son:

- Jefe de Policía: Comisionado General Marvin Castro.
- Delegada del Ministerio de Gobernación: Charlie González.
- Vicealcaldesa: Rosalpina Pineda, que es también la secretaria política municipal.

La población que participó en este estudio indicó que figuras dentro de la estructura partidaria como la Juventud Sandinista, Consejos de Poder Ciudadano (CPC) y secretarios políticos distritales también cuentan con un alto grado de poder que es ejercido de manera arbitraria.

Al igual que el resto de municipios consultados, en Jinotega las decisiones de todos los funcionarios públicos locales y de instancias nacionales se perciben de forma desordenada, injusta y arbitraria, respondiendo más a intereses del régimen sandinista y no de la población.

Los participantes del grupo focal hicieron referencia de un reclamo que se le hizo a la autoridad municipal por un cobro adicional de impuestos, a lo que el alcalde insinuó que la decisión no estaba en manos de las autoridades locales "ustedes bien saben que eso se decidió en la reunión nacional de los lunes, siendo una orden", expresó. Una muestra de que en las alcaldías solo se obedecen los mandatos que vienen desde arriba.

En este municipio se hace presente la figura de "super-alcalde" que existe en otros territorios, de la misma manera se observa un fuerte peso de la Policía Nacional y además de instituciones públicas el círculo de poder lo completan principalmente las estructuras partidarias del FSLN. Las repercusiones de malas decisiones con elevados niveles de injusticia y arbitrariedad son: desesperanza, migración forzada, pobreza, desempleo, cobros elevados de impuestos, restricción de las libertades fundamentales y violaciones de derechos humanos, económicos y electorales.

Nagarote

Extensión territorial: 598.4 km²

Población: 38,544 habitantes

Densidad poblacional: 64.82 hab/km²

Nagarote, es un municipio del departamento de León, medianamente extenso tanto en territorio como en densidad poblacional, cuenta con áreas urbanas y rurales.

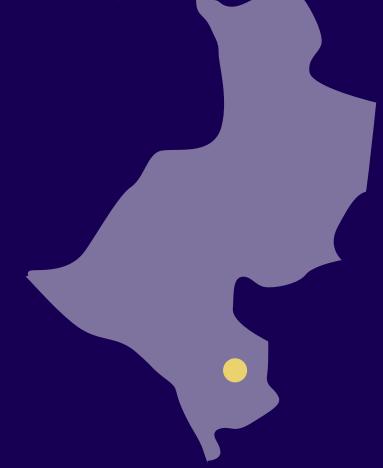
El alcalde municipal es **Juan Gabriel Hernández** por el FSLN. Pese a que legalmente posee la administración de la comuna su nivel de autoridad es inferior respecto al Secretario Político del municipio: **Leopoldo Ibarra**, quien ha sido señalado de participar activamente en la represión de 2018 contra la población opositora. Participantes del grupo focal en este municipio manifestaron que existe una percepción sobre una fuerte rivalidad entre ambos.

La población también señaló a otros actores que tienen igual o mayor grado de poder que el alcalde, como la vicealcaldesa, jefe de policía, el administrador de la alcaldía y una concejala del FSLN, aunque todos sometidos al secretario lbarra.

El paso por la comuna del alcalde Hernández no ha sido estable ni agradable para una parte de militantes sandinistas, en 2014 fue destituido por malversación de fondos públicos y en 2019 enfrentó denuncias y conflictos públicos con sindicalistas quienes lo acusaron de represor, viéndose involucrado en hechos de violencia física entre quienes lo adversaban. Sin embargo, el FSLN lo mantiene por la lealtad que ha demostrado al partido.

En este municipio se observa la existencia de una figura con mayor poder que la autoridad "electa" popularmente, al igual que en otros territorios el círculo de poder lo complementa la Policía Nacional, una particularidad es que a lo interno de la Alcaldía se ha delegado el poder en diversos funcionarios en igual medida, quitándole su peso al alcalde para someterlo a la estructura partidaria.

Las decisiones injustas y arbitrarias que tienen los operadores políticos en este municipio han creado elementos negativos como: retraso y corrupción en proyectos de la comuna, desesperanza en la población por falta de empleo y pobreza que está provocando un incremento en la migración forzada, competencia desleal entre comercios y deficiencia en los servicios públicos tanto municipales como nacionales.



14

Muelle de los Bueyes

Extensión territorial:

1,380 km²

Población:

24,400 habitantes

Densidad poblacional:

19.9 hab/km²

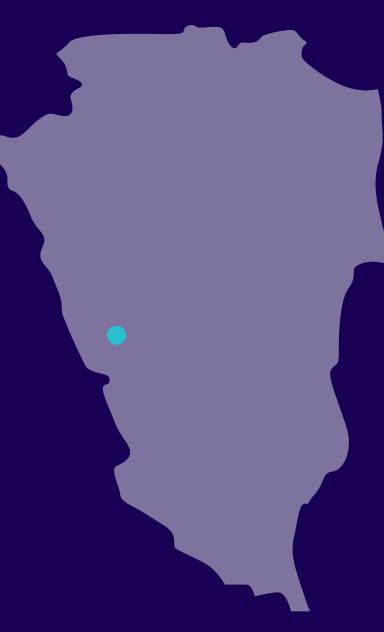
Muelle de los Bueyes es un municipio del departamento de Zelaya, relativamente extenso en territorio y de baja densidad poblacional, cuenta con áreas urbanas y rurales. No existe una versión única sobre cuántas comarcas y habitantes tiene el municipio. El gobierno central, las autoridades municipales y las organizaciones de la sociedad civil manejan informaciones diferentes.

El alcalde municipal es **Juan José Jaime** por el FSLN, ejerce funciones de su cargo, pero no goza de completa autoridad. Al ser un municipio pequeño, Muelle de los Bueyes se ve sometido a las decisiones que se toman desde el municipio de El Rama, por tanto, para la población que participó del estudio, hay otras figuras con mayor autoridad que el alcalde, como:

- Secretario Político de El Rama: Pedro Martínez, señalado también de coordinar a grupos paramilitares.
- Secretario Político municipal: Sebastián Molina.
- Jefe policial municipal: Sub Comisionado William Gutiérrez.

La injerencia que sufre este municipio ha generado una percepción de vacío de poder local, ya que la mayoría de las decisiones se toman desde otro territorio, en el municipio de El Rama.

Al igual que en otros municipios, aquí se señala a otros actores de tener un alto nivel de poder como los delegados de Salud y Educación, estos últimos a cargo de la coacción y movilización de trabajadores del Estado en actividades partidarias.



COMENTARIOS Y REFLEXIONES FINALES

Efectos del ejercicio arbitrario de Poder Local

Entre la ciudadanía existe una percepción generalizada de que el Poder Local se ejerce de manera arbitraria en Nicaragua, además de la supresión del derecho humano v constitucional a la participación política, este ejercicio de poder impacta directamente y negativamente en el desarrollo y bienestar social de las y los habitantes de la localidad, ya que las autoridades están a cargo de cumplir con las órdenes del partido-Estado y mantener el andamiaje represivo, mientras que desatienden las demandas ciudadanas que exigen resolver los niveles elevados de desempleo, pobreza y exclusión de la población en el territorio.

En los cuatro grupos focales que se realizaron se observa que existen particularidades en la forma en la que se ejerce el Poder Local, de tal manera que en lugar de obedecer a un orden establecido o a la institucionalidad democrática. depende de los operadores que existen en cada territorio. Además, se observa la relevancia que adquieren funcionarios públicos pertenecientes a instituciones del Estado diferentes de las Alcaldías. especialmente en el rol de coaccionar y hostigar a trabajadores públicos para que participen en actividades partidarias, con especial énfasis en el sector de Salud y Educación.



Retos y dificultades para el ejercicio del Poder Local

Los municipios y la sociedad moderna en su conjunto, para ejercer el poder local, tienen que acceder libremente a su autonomía municipal contando con planes y recursos -propios y/o derivados del Presupuesto General de la Repúblicapara resolver problemas y garantizar una mejoría en el nivel de vida de la población. Sin embargo, existen tres grandes obstáculos para esto:

- El régimen autoritario bajo el que se encuentra Nicaragua ha socavado la autonomía municipal, limitando el ejercicio de poder de las autoridades locales y promovido el abuso, arbitrariedad y discrecionalidad en la toma de decisiones.
- Los gobiernos municipales dependen principalmente de las transferencias que provienen del Presupuesto General de la República, el Gobierno Central ordena la manera de invertir estos recursos, lo que limita a las autoridades locales a tomar decisiones situadas en las necesidades de sus territorios.
- Incapacidad e inexperiencia de la administración local en la descentralización y el desarrollo local.





La restitución de un ejercicio justo, transparente y legítimo del Poder Local, pasa en primer lugar por restablecer el orden democrático a través de elecciones libres que respeten la voluntad popular, una vez iniciado el período de transición se pueden ejecutar acciones orientadas a mejorar la toma de decisiones:



17

 Restaurar la autonomía municipal, permitiendo y promoviendo que los gobiernos locales tomen decisiones basadas en las necesidades de la población.



· Fortalecer las habilidades ciudadanas para la fiscalización, así como las capacidades de las autoridades locales para la rendición de cuentas y la gestión municipal.



· Prevenir, denunciar, perseguir y sancionar manejos corruptos, abusivos y arbitrarios por parte de las autoridades locales.

