

Documentos de Trabajo

Los Centroamericanos Miran
a sus Gobiernos Locales

Mitchell A. Seligson

Documento de Trabajo
Serie Descentralización y Gobierno Municipal 97-1
Febrero de 1997



Fundación
Dr. Guillermo Manuel Ungo

Condominio Fountainblue,
Módulo E, Apartamento 3
87 Av. Norte, entre 7a. y 9a. Calle Poniente
San Salvador, El Salvador
Tel. (503) 223 0838 y (503) 298 5929 Fax (503) 223 0838

Los Centroamericanos Miran
a sus Gobiernos Locales

Mitchell A. Seligson

Documento de Trabajo
Serie Descentralización y Gobierno Municipal 97-1
Febrero de 1997

Los ensayos publicados en la colección de Documentos de Trabajo son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente representan el punto de vista de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo.

La publicación de este trabajo ha sido realizada gracias al patrocinio de la Fundación Ford y de DIAKONIA - Acción Ecuménica Sueca

Mitchell A. Seligson

**Los Centroamericanos
Miran a sus
Gobiernos Locales**



PRESENTACION

Conociendo el informe preparado durante 1994 por el Dr. Mitchell A. Seligson para RHUDO/ICMA, sobre las Opiniones de los Centroamericanos sobre sus Gobiernos Locales, es que se le invitó a colaborar con el proyecto de investigación de FLACSO-Programa El Salvador y FUNDAUNGO: "Experiencias Innovadoras de Participación Ciudadana y Gestión de Gobierno Local".

El apoyo financiero de la Fundación Ford permitió que el Dr. Seligson preparara un artículo en español para ser publicado en el marco de la difusión del estudio en marcha en el caso de El Salvador. El apoyo financiero de DIAKONIA ha permitido la publicación de este estudio, en el marco de un convenio de cooperación entre DIAKONIA y FUNDAUNGO.

El Dr. Mitchell A. Seligson, es profesor e investigador del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh.

San Salvador, febrero de 1997.

Contenido

Página

I. Antecedentes y Metodología	1
II. Las Preguntas sobre el Gobierno Local: Contenido y Dimensiones.	6
La Estructura de Actitudes hacia el Gobierno Local.	15
III. Participación en el Gobierno Local	17
Asistencia a Sesiones	17
Solicitud de Asistencia	29
Voto en Elecciones Locales	38
IV. Satisfacción con el Gobierno Local	45
Evaluación del Servicio	46
Trato de la Municipalidad	53
Comparación con el Gobierno Municipal Anterior	57
V. Legitimidad del Gobierno Local	59
¿Quién Responde Mejor a los Problemas Locales?	59
Gobierno Local vs. Central..	67
Disposición a Pagar más Impuestos	71
Respuesta de los Funcionarios Electos a las Demandas Populares	76
VI. Conclusiones Preliminares	78

I. Antecedentes y Metodología

Antecedentes

Los ochenta serán recordados como un período de drásticos cambios en el acontecer mundial. La caída de los regímenes socialistas y la emergencia de las democracias constituyen el signo del período. Al mismo tiempo, importantes cambios económicos tuvieron lugar. Los grandes gobiernos y las corporaciones públicas que por mucho tiempo caracterizaron al Tercer Mundo confrontaron el reto de políticas neo-liberales enfatizando la reducción del gobierno y la privatización de la industria. A comienzos de los noventa, los gobiernos iniciaron simultáneamente un proceso de reorganización política y económica que ha producido la difusión de la democracia, la reducción del sector público y el fortalecimiento del sector privado en escala mundial.

Estas transformaciones tienen también sus aspectos negativos. En el contexto de esta dinámica muchos servicios públicos han dejado de ser provistos por el gobierno central. Un gran número de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) ha surgido para prestar estos servicios. Hoy en día, considerable proporciones de la asistencia internacional para el desarrollo está siendo canalizada a través de las ONGs. Se cree que estas organizaciones son más eficientes que las agencias públicas a las que han sustituido. Aunque hay muchos aspectos positivos en la labor desempeñada por las ONGs, muchos aspectos pueden ser criticados. En particular, muchas veces las ONGs no son más que mecanismos generadores de empleo para miembros de la clase media que no pueden encontrar posiciones en las burocracias estatales. Hay

muchas ONGs que no tienen ninguna base popular. Un problema más serio que concierne directamente a este artículo, es que las ONGs algunas veces compiten con los gobiernos locales por servicios que estos gobiernos están, o deberían estar prestando. En algunos casos la competencia puede ser beneficiosa pero en otros puede producir frustración, como en el caso de gobiernos locales con escasos recursos compitiendo con ONGs que están fuertemente financiadas.

Los gobiernos locales han estado funcionando en América Central desde la colonia; estas instituciones son reconocidas y ampliamente aceptadas, aunque frecuentemente criticadas por su incompetencia y escasez de recursos. Los gobiernos locales son organizaciones estables que probablemente permanecerán como piezas fundamentales del gobierno en las décadas y siglos venideros. Las ONGs, en cambio, tienden a ser efímeras y, en la mayoría de los casos, tienen una agenda que puede diverger considerablemente de los deseos de los ciudadanos a quienes intentan servir. Las ONGs no participan en elecciones, pero en cambio los miembros de los gobiernos municipales de la era democrática si lo hacen, y cuando éstos no ejecutan su trabajo satisfactoriamente son frecuentemente reemplazados de sus cargos. En resumen, los gobiernos locales son un componente de vital importancia para la gobernabilidad democrática en Centroamérica; y reforzar estos gobiernos significa reforzar el proceso democrático en la región.

Desafortunadamente, los gobiernos locales son poco estudiados en América Central, al igual que en cualquier otra parte. Ellos no son tan "sexy," porque normalmente se ocupan de los asuntos más pedestres, como el pavimento de las

calles y la recolección de la basura. Ellos están desprovistos de ejércitos, de una fuerza aérea o de embajadores; es por esta razón que desde afuera los gobiernos locales despiertan poco interés como materia de estudio. En América Central donde la mayoría de los ciudadanos en las áreas rurales no paga impuestos, frecuentemente el único contacto con el gobierno nacional es a través del gobierno local.

¿Qué piensan los centroamericanos de sus gobiernos locales? Hasta ahora, ha sido bastante difícil contestar a esta pregunta. Una revisión de la literatura demuestra que existen unos pocos estudios en la materia, y éstos contienen preguntas aleatorias que aparecen dispersas en diferentes estudios. Hasta donde puede determinarse no existe hasta la fecha ningún estudio que compare las actitudes de los centroamericanos hacia sus gobiernos locales. Este artículo es un primer esfuerzo para llenar este vacío.

Metodología

El 1 de Febrero de 1994, el autor de este informe fue contratado por RHUDO, a través del acuerdo cooperativo con ICMA (International City-County Management Association) de Washington, D.C., para emprender un estudio de las opiniones de los centroamericanos sobre sus gobiernos locales. Un total de diez preguntas fueron elaboradas en colaboración con el personal de RHUDO en Guatemala.¹

1 Conociendo el contenido del informe para RHUDO/ICMA, el coordinador del proyecto de investigación de FLACSO-Programa El Salvador y FUNDAUNGO: "América Central: Experiencias Innovadoras de Participación Ciudadana y Gestión de Gobierno Local", le solicitó al Dr. Seligson que preparara un artículo en español para ser publicado en el marco de la difusión de nuestra investigación.

A través del mes de Febrero de 1994, las preguntas del cuestionario fueron sometidas a una serie de pruebas piloto. Las pruebas piloto consistieron en la administración de las preguntas a personas en áreas rurales y urbanas. Estas pruebas fueron conducidas por expertos en cada país: Guatemala, Lic. Jorge Castillo Velarde de ASIES; El Salvador, Ricardo Córdova, Director Ejecutivo de FundaUngo; Honduras, Rafael Díaz Donaire de World Neighbors; Nicaragua, Adrew Stein, Ph.D. candidate, Universidad de Pittsburgh y Profesor Invitado en la Universidad Nacional de Nicaragua; Costa Rica, Lic. Luis Gómez B., Profesor de la Universidad de Costa Rica, y Panamá, Orlando Pérez, Ph.D. candidate, Universidad de Pittsburgh e Investigador Asociado del CELA (Centro de Estudios Latinoamericanos "Justo Arosemena"). A comienzos de marzo, los consultores de El Salvador, Panamá y Nicaragua viajaron a los Estados Unidos (para asistir a un encuentro profesional); este momento fue aprovechado para revisar los resultados de las pruebas piloto en cada país. Los resultados de la pruebas piloto revelaron las áreas en que las preguntas necesitaban ser mejoradas. Sobre la base de la información provista por los seis consultores, fue elaborada una versión final del cuestionario y la misma fue entregada a RHUDO. Las preguntas son idénticas en contenido para cada país; sin embargo, diferencias menores en la redacción fueron introducidas para reflejar la terminología usada en cada uno de los países de la región.

El 13 de marzo de 1994, las versiones definitivas de los seis cuestionarios fueron enviadas vía FAX a C.I.D. Gallup en Costa Rica. Previamente, Gallup había acordado incluir las preguntas en su serie regular de "omnibus surveys." Las fechas de cada encuesta y el tamaño de la muestra aparecen en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Encuesta y Características de la Muestra

País	Fecha	Muestra
Guatemala	Junio, 1994	1,212
El Salvador	Mayo, 1994	1,212
Honduras	Junio, 1994	1,220
Nicaragua	Abril, 1994	1,202
Costa Rica	Abril, 1994	1,204
Panamá	Marzo, 1994	1,218
Total		7,268

En total, 7.268 centroamericanos fueron entrevistados para este estudio. En cada país, las muestras tuvieron un diseño probabílistico a nivel nacional, los entrevistados en la unidad muestral primaria fueron seleccionados de acuerdo al "sistema del último cumpleaños"², además de un sistema de cuotas (edad y sexo). Las muestras para cada país fueron ponderadas en base al tamaño de la población; la muestra ponderada combinada final produjo una base de datos de 7.254 casos. Esta es la base de datos que se analiza en este estudio. Todas las entrevistas fueron realizadas en persona con entrevistadores entrenados por Gallup, con la excepción de Costa Rica. En Costa Rica, 500 entrevistas fueron realizadas vía telefónica. La amplia disponibilidad de teléfonos en Costa Rica hace posible su uso en la realización de

2 El entrevistador determina las fechas de cumpleaños de todos los miembros del hogar y entrevista a la persona cuyo cumpleaños es el más cercano a la fecha de la entrevista.

entrevistas. Las entrevistas restantes fueron realizadas entre aquellas personas sin teléfono. Los entrevistadores fueron todas personas con educación secundaria ó superior. Aproximadamente un veinticinco por ciento de todas las entrevistas fueron revalidadas vía telefónica ó en persona por los supervisores de campo. En cada país el estudio se concentró en la población en edad de votar, generalmente las personas de 18 ó mayores de 18 años.

II. Las Preguntas sobre el Gobierno Local

Las Preguntas

Vivimos en un mundo complejo y el conocimiento humano refleja esa realidad. No es sorprendente que los ciudadanos tengan actitudes complejas hacia los diferentes aspectos de la vida política. Consideremos la reacción hacia la administración de turno del "típico" elector en los Estados Unidos. El elector puede estar muy bien impresionado por el récord del presidente en la política exterior, pero puede tener una visión mucho más negativa de su récord en la política interior. En realidad, la situación es mucho más compleja, algunos aspectos de la política interior podrían obtener una evaluación favorable (por ejemplo, la economía), mientras que otros una evaluación negativa (por ejemplo, el crimen).

Los ciudadanos centroamericanos no son diferentes. Ellos, también, ven el mundo político en toda su complejidad y tienen opiniones en los varios aspectos de esa realidad. Limitaciones financieras obstaculizaron la exploración de todo el rango de actitudes políticas hacia el gobierno local; solamente diez preguntas pudieron ser formuladas en cada país. Con base en la experiencia de RHUDO y en la experiencia

de más de veinte años en América Central del autor de este estudio, se concluyó que los tres elementos más esenciales de opinión hacia los gobiernos locales son: 1) participación, 2) satisfacción y 3) legitimidad. Para cada una de estas dimensiones se ofrece un explicación, así como la operacionalización en términos de las preguntas utilizadas.

Participación

En una democracia los ciudadanos pueden participar en gobiernos locales de acuerdo a tres formas básicas. Primero, los ciudadanos atienden a sesiones de los gobiernos locales. Segundo, ellos solicitan la ayuda del gobierno local. Finalmente, ellos votan en las elecciones locales. La encuesta incluyó preguntas en cada una de estas tres formas de participación.

La asistencia a sesiones del gobierno local fue medida por la siguiente pregunta:

¿Ha tenido usted la oportunidad de asistir a una sesión o reunión convocada por la municipalidad durante los últimos 12 meses?

La pregunta varió en alguna medida dependiendo del país. Por ejemplo, en Honduras, Nicaragua y El Salvador, además de las sesiones municipales regulares, las municipalidades pueden realizar sesiones abiertas a toda la comunidad llamadas *cabildos abiertos*. En otros países, las sesiones regulares y extraordinarias son normalmente convocadas. Hay también variación en términos de la apertura del gobierno municipal a la participación ciudadana. Por ejemplo, en El Salvador las sesiones municipales tradicionalmente han estado cerradas al público, fue sólo a partir de 1986 cuando la práctica del *cabildo abierto* fue introducida en el nuevo código

municipal, y es desde entonces cuando este mecanismo alternativo de participación ciudadana comenzó a ejercerse en este país.³ No todos los ciudadanos tiene igual acceso al gobierno local. Un factor que limita la participación de los ciudadanos es la distancia entre el lugar de residencia y la sede del gobierno local; aquellos que viven más lejos tienen una mayor dificultad para asistir a las sesiones municipales. Otro factor es que algunas personas que desearían atender a las sesiones municipales confrontan obligaciones competitivas. Las mujeres, en particular, confrontan demandas competitivas en su tiempo; muy frecuentemente ellas necesitan estar en el hogar para cuidar a los niños, y de esta forma se ven imposibilitadas de asistir a las reuniones municipales. El mismo problema afecta a los ciudadanos más pobres, los cuáles pasan la mayor parte de su tiempo trabajando. La exploración de los niveles de participación en el gobierno local necesita considerar cada uno de estos (y otros) factores.

Que una persona asista a una sesión municipal no significa que esa persona sea un participante activo. Los ciudadanos pueden ir a estos encuentros solamente para atender a un evento social de la comunidad ó por curiosidad. En muchos otros casos, delegaciones de la comunidad asisten a estas sesiones para mostrar solidaridad a su líder. Todo lo que podemos conocer a través de la primera pregunta es que el individuo asistió a una o más sesiones al año. La interpretación de la calidad de la participación corresponde a otras preguntas incluidas en el estudio.

3 La "consulta popular" fué también introducida. Esta es una forma de plebiscito local que hasta la fecha no ha sido implementada.

Es importante resaltar que el marco temporal de un año en la medición de asistencia a sesiones municipales fue seleccionado para posibilitar la comparación en los niveles de participación entre un año y el siguiente. Si la pregunta hubiera incluido un marco temporal más amplio, la variación (por encima ó por debajo) en la reciente participación en el gobierno local no hubiera podido capturarse. Debe señalarse que los individuos tienen dificultad recordando con precisión su conducta en los meses anteriores. De ahí, el marco temporal de un año debería ser considerado como una guía general para el estudio de participación.

La segunda pregunta en la serie de participación concierne más directamente a la cuestión del activismo. La pregunta dice:

¿Ha solicitado ayuda o presentado una petición a alguna oficina, funcionario, regidor o síndico municipal durante los últimos doce meses?

Otra vez aquí hay variación en la redacción de las preguntas en los seis países. En algunos países los oficiales locales son llamados "municipales," mientras que en otros son llamados "concejales." El cuestionario usó la terminología apropiada para cada país.

Peticiones y demandas de ayuda pueden ser de dos tipos: personal y comunal. Un individuo puede solicitar que la municipalidad conceda un permiso de construcción o expida un certificado de nacimiento. Estos serían ejemplos de petición de tipo personal. También pueden haber peticiones como la construcción de una escuela o que se pavimente una vía pública. Estas ejemplifican peticiones de tipo comunal. El presente estudio no distingue entre estos dos tipos de actividades; si existiere

financiamiento para futuros estudios con una batería más comprensiva de preguntas, este aspecto debería ser considerado.

La votación es, finalmente, la forma básica de participación en una democracia. En América Central hasta comienzos de los 1980s la mayoría de las elecciones (cuando ocurrían) eran manipuladas y la participación era limitada. Solamente en Costa Rica hay una larga historia de elecciones libres y limpias. Con el establecimiento de procedimientos democráticos en cada uno de los países centroamericanos durante los 1980s, las elecciones han llegado a constituirse en eventos de carácter regular; la mayoría de los observadores las han calificado como procesos libres y limpios. En este estudio el foco de atención es en las elecciones locales. Procedimientos electorales varían a lo largo de la región, pero ellos permiten a los electores emitir un voto por representantes locales. La pregunta usada en el estudio dice lo siguiente:

¿Votó usted en las últimas elecciones para candidatos municipales?

Es razonable anticipar variación en esta pregunta dependiendo de la fecha de la última elección. Si las elecciones ocurrieron justo antes de la administración de la encuesta es mucho más probable que los votantes recuerden haber votado, que en el caso de elecciones que ocurrieron en años anteriores. La gente tiende a olvidar eventos que no son tan momentáneos como el acto de votar, así que no se puede confiar en la memoria más allá de seis meses o un año.

Satisfacción

La participación en el gobierno local puede traer recompensas, puede traer frustración, o una combinación de ambas cosas. Mucho depende de la capacidad y de la respuesta del gobierno local. En la serie de preguntas sobre participación, todo lo que pudo ser determinado fue el nivel de actividad. Con esta nueva serie de preguntas se puede medir la evaluación del gobierno local.

La primera pregunta en esta serie es la más general:

¿Diría usted que los servicios que la municipalidad está dando a la gente son excelentes, buenos, regulares, malos o pésimos?

Esta es la primera de un conjunto de diez preguntas que usa una escala de cinco puntos como formato de respuesta. El propósito de usar esta escala es ir más allá de la simple dicotomía "sí-no", y de esta manera medir la intensidad de acuerdo-desacuerdo. Investigadores han encontrado que la escala de cinco puntos es ideal para capturar la variación en la opinión del público; menos puntos en la escala no captura diferencias reales en la opinión, mientras que más puntos introducen poco poder discriminatorio en la escala.

La segunda pregunta concierne directamente a la evaluación del trato que la municipalidad dá a sus clientes. La pregunta se lee:

¿Cómo considera que le han tratado a usted o a sus vecinos cuando han ido a la municipalidad a hacer trámites? ¿Le han tratado muy bien, bien, regular, mal ó muy mal?

En esta pregunta el foco es en la evaluación de los asuntos rutinarios que los ciudadanos plantean a sus gobiernos locales. En muchos países estos asuntos incluyen obtener cédulas de identidad, pago de servicios como la recolección de la basura, y obtención de certificados de nacimiento y defunción. El rango de acciones varía de país a país.

La última pregunta de esta serie fue diseñada para comparar el presente y el anterior gobierno municipal. Esta pregunta de evaluación puede demostrar, por ejemplo, que los ciudadanos están descontentos con los servicios municipales, pero al mismo tiempo puede demostrar que su nivel de satisfacción está aumentando. Alternativamente, los ciudadanos podrían percibir un deterioro en la calidad del servicio. La pregunta dice lo siguiente:

¿Diría usted que la actual municipalidad está prestando un servicio mucho mejor, algo mejor, igual, algo peor ó mucho peor, que antes?

Legitimidad

La teoría sobre la democracia considera como base fundamental de la estabilidad democrática la creencia de los ciudadanos en la legitimidad de sus gobiernos. Es decir, la creencia de que el sistema político aún cuando tome decisiones que no son del agrado de sus ciudadanos, tiene el derecho fundamental de tomar dichas decisiones y de ser respaldado por la ciudadanía.

El concepto de legitimidad es generalmente usado para estudiar el gobierno a nivel nacional. En América Central, donde el gobierno municipal ha sido casi siempre opacado por el gobierno central, es importante conocer si los ciudadanos perciben que

el gobierno local tiene un legítimo rol. No sería sorprendente encontrar que algunos centroamericanos creen que el gobierno local es superfluo. Por otro lado, aquellos centroamericanos que perciben al gobierno central como irresponsable y/o represivo podrían favorecer un aumento en el poder y en la autoridad del gobierno local. Una serie de cuatro preguntas fue diseñada para medir estos sentimientos.

La primera pregunta compara directamente el gobierno central y al local.

En su opinión, ¿quién ha respondido mejor para ayudar a resolver los problemas de esta comunidad? ¿El gobierno central? ¿Los diputados? ó ¿La municipalidad?

Estas tres opciones, incluyendo los diputados nacionales, son ofrecidas debido a que la prueba piloto demostró que algunos ciudadanos distinguen claramente entre el gobierno central y los diputados. Sin embargo, cuando la pregunta explora la distinción central/local, el gobierno central y los diputados son combinados en una sola opción. En el análisis subsiguiente, las tres opciones son mantenidas. El formato de respuesta también permitió la distinción entre las opciones "ninguno" y "todos son igual." Estas respuestas surgieron en el estudio piloto; con la finalidad de establecer dimensionalidad (ver más adelante) fueron colapsadas en la opción de respuesta "no local."

La pregunta siguiente en la serie de legitimidad intenta medir el grado en el que los ciudadanos prefieren un gobierno local más fuerte o en cambio prefieren un gobierno central más fuerte. La pregunta dice:

En su opinión, ¿se le debe dar más obligaciones y más dinero a la municipalidad, ó debemos dejar que el gobierno central asuma más asuntos y servicios municipales?

El formato de respuesta permitió dos respuestas adicionales que no fueron leídas al entrevistado: "todos igual" y "más a la municipalidad si presta un mejor servicio."

Una cosa es exigir un mejor gobierno local y otra cosa es estar dispuesto a pagar por este servicio. Con la siguiente pregunta, las personas fueron, en efecto, urgidas a "poner su dinero en el lugar de su boca." Se preguntó:

¿Estaría usted dispuesto a pagar más impuestos a la municipalidad para que ésta puede prestar mejores servicios municipales ó cree usted que no vale la pena pagar más?

La pregunta final en esta serie intenta proveer una evaluación general de la legitimidad del gobierno municipal. El foco es la propensión del gobierno local a responder a las demandas populares. La pregunta es como sigue:

¿Piensa usted que los regidores y Alcaldes del municipio responden a lo que quiere el pueblo casi siempre, la mayoría de las veces, de vez en cuando, casi nunca ó nunca?

Una vez más, cinco categorías de respuesta fueron utilizadas con el fin de lograr precisar los sentimientos de los entrevistados.

La Estructura de Actitudes Hacia el Gobierno Local

La sección previa delineó las tres dimensiones teóricas de la evaluación del gobierno local. El investigador desarrolló estas tres dimensiones como tres distintos grupos de actitudes. Podría ser, sin embargo, que los centroamericanos no perciban estas dimensiones tal como fueron distinguidas por el investigador. A fin de determinar si los centroamericanos perciben estas tres distintas dimensiones es necesario analizar los datos aplicando un procedimiento conocido como "análisis factorial."

Análisis factorial es un procedimiento estadístico diseñado para determinar si una serie de preguntas contiene una o más dimensiones fundamentales. El procedimiento es ciego a los deseos del investigador. Este no sabe, por ejemplo, que el investigador desarrolló tres dimensiones para evaluar al gobierno municipal. Lo que este procedimiento hace es examinar el patrón de respuesta de los entrevistados y determinar la existencia de dimensiones distintas. En el peor de los casos, la serie de diez preguntas produciría diez dimensiones indicando que ninguna pregunta está relacionada con otra. En el otro extremo, si las diez preguntas están tratando la misma dimensión, entonces un "factor único" emergería del análisis.

Los resultados del análisis factorial son presentados en el Cuadro 2. En este análisis todos los datos de los seis países fueron incluidos con el fin de determinar la existencia de un conjunto común de dimensiones para América Central. Un análisis factorial produce dimensiones distintas si un grupo de variables alcanza altos

"loadings" ó coeficientes, en una dimensión y bajos coeficientes en las demás dimensiones.

Cuadro 2. Análisis Factorial de las Diez Preguntas

Variable	Factor 1	Factor 2	Factor 3
	Satisfacción	Legitimidad	Particip.
Asistencia	-.01	.14	.73
Solicitud de Ayuda	-.06	-.00	.76
Voto	.08	-.07	.42
Servicio	.79	.17	.03
Trato	.81	.04	.03
Comparación	.77	.09	-.01
Local vs. Central	.06	.69	-.06
Más responsabilidad	-.06	.66	-.06
Más impuestos	.08	.44	.07
Respuesta	.27	.57	.02
% Var. exp.	22.3	13.2	12.3
eigenvalue	2.23	1.32	1.23

Análisis del componente principal con rotación varimax, normalización Kaizer. Tratamiento Pairwise para casos missing.

El análisis factorial confirma las dimensiones teóricas establecidas por el investigador. Como puede ser visto, tres claros y distintos factores emergen. El factor 1, el más fuerte de las tres dimensiones, es satisfacción con el gobierno local. Estas tres preguntas explican 22.3 por ciento de la varianza del conjunto de diez preguntas. Legitimidad forma la segunda dimensión, con 13.2 por ciento de la

varianza del total de diez preguntas. Participación es el factor final, con 12.3 por ciento de la varianza. Este análisis confirma que los centroamericanos perciben tres distintas dimensiones de la evaluación del gobierno local. En consecuencia, el análisis prosigue de acuerdo a estas tres dimensiones. Los capítulos III, IV y V de este informe cubren cada una de estas dimensiones.

III. Participación en el Gobierno Local

Asistencia a Sesiones

El análisis comienza examinando la primera pregunta de la serie de participación. La atención se centra en la asistencia a las sesiones de la municipalidad. El resultado para los seis países se muestra en la Figura 1, abajo. Para América Central como un todo, el 11.3 por ciento de los entrevistados ha atendido a una sesión municipal. Existe, sin embargo, considerable variación entre los países. El Salvador aparece como el país con el nivel más alto de asistencia a sesiones municipales. La diferencia es estadísticamente significativa (F ratio $< .0001$). La participación en Guatemala es también alta, significativamente más alta que en Costa Rica y en Panamá, pero no significativamente más alta que en Honduras ó Nicaragua (Duncan prueba de rango múltiple $< .05$). La explicación para estas diferencias descansa en varios factores. Parecería que la introducción del programa cabildo abierto en El Salvador y los enormes recursos canalizados hacia los gobiernos locales con propósitos de reconstrucción ayudarían a explicar los altos niveles de participación en ese país. En Guatemala, el 8% del ingreso por concepto de impuestos nacionales es para los gobiernos locales, constituyendo un importante fondo de capitales que atrae a los

ciudadanos a las sesiones municipales. Como será demostrado en el análisis de la segunda variable, en cada uno de los seis países los ciudadanos que asisten a sesiones municipales tienden a solicitar más ayuda del municipio.

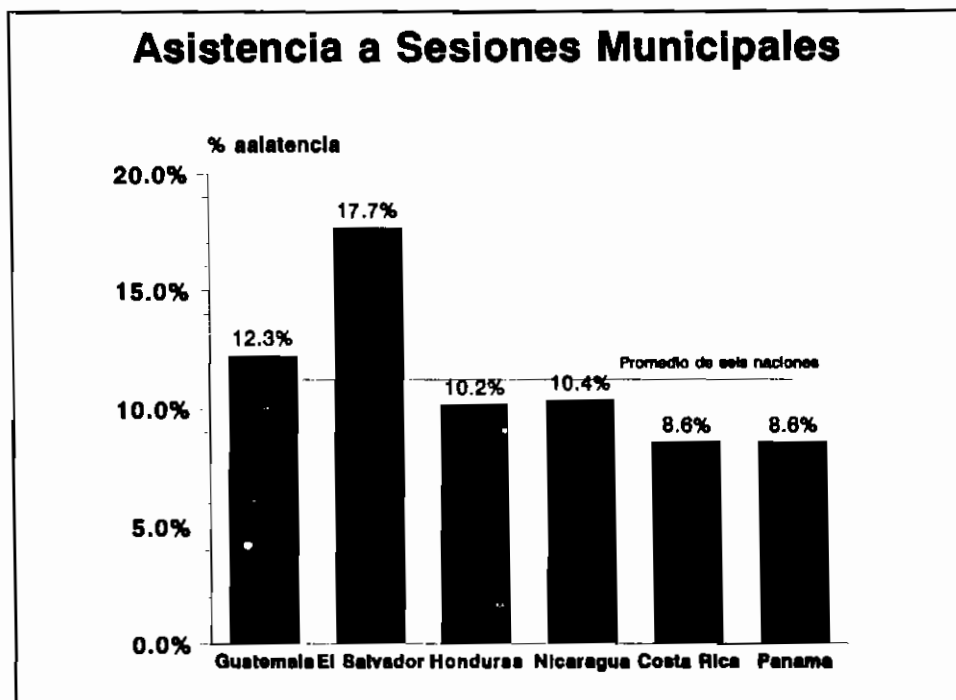


Figura 1

Sexo distingue a los centroamericanos en una amplia variedad de formas. Como fue señalado anteriormente, las mujeres pueden encontrar más difícil participar activamente en el gobierno local porque están mucho más vinculadas al hogar y al cuidado de los niños. La Figura 2 muestra que los hombres participan en sesiones municipales en niveles mucho más altos que las mujeres, una diferencia que es estadísticamente significativa para los seis países. La brecha entre hombres y mujeres es más grande en Guatemala y más pequeña en Costa Rica.

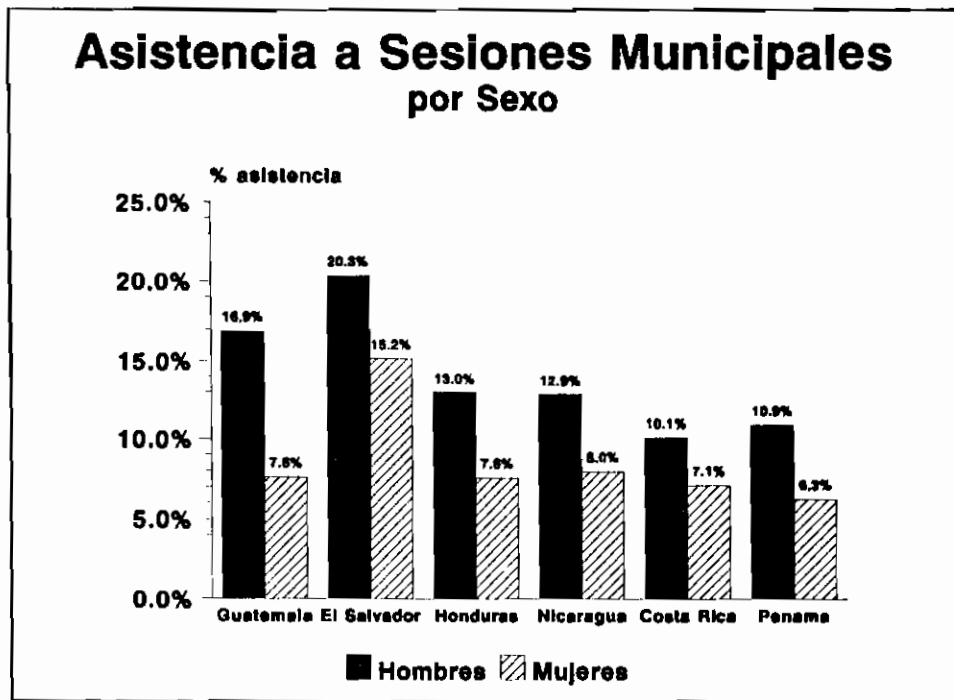


Figura 2

En muchos estudios de participación política la educación ha probado ser un poderoso predictor. Específicamente, las personas con el nivel educativo más alto tienden a participar más. La educación provee a estos individuos con las destrezas intelectuales necesarias para vincular sus intereses con su comportamiento político, y quizás más importante, su educación les permite obtener el respeto de la comunidad, de tal forma que cuando ellos participan son tomados en cuenta seriamente por sus compañeros. Educación, por supuesto, está relacionado directamente al ingreso; las personas con los ingresos más altos tienen más tiempo libre para participar y encuentran que es más fácil obtener los recursos (por ejemplo, pasaje del bus) necesarios para participar.

En América Central, la educación tiende a estar relacionada en forma lineal con la participación en Costa Rica y Panamá. Como muestra la Figura 3, abajo, a una mayor educación corresponde un mayor participación. Las diferencias son estadísticamente significativas ($< .001$ para cada país). El Salvador y Nicaragua también tienden a seguir un patrón no-lineal; existe una disminución en la participación de los individuos con educación secundaria, luego un aumento en el nivel de participación de los individuos con educación universitaria (ver Figura 4). Finalmente Honduras y Guatemala tienen un patrón excepcional, con mayor educación relacionada a baja participación (Figura 5). Solamente en Honduras, sin embargo, los más altos niveles de educación están relacionados a los más bajos niveles de participación. Los hondureños con educación universitaria participan en niveles equivalentes a los panameños con ninguna educación. En contraste, aún cuando en Guatemala la participación disminuye a medida que aumenta el nivel educativo, el nivel de participación es todavía más alto comparado con el de aquellos individuos de menor educación.

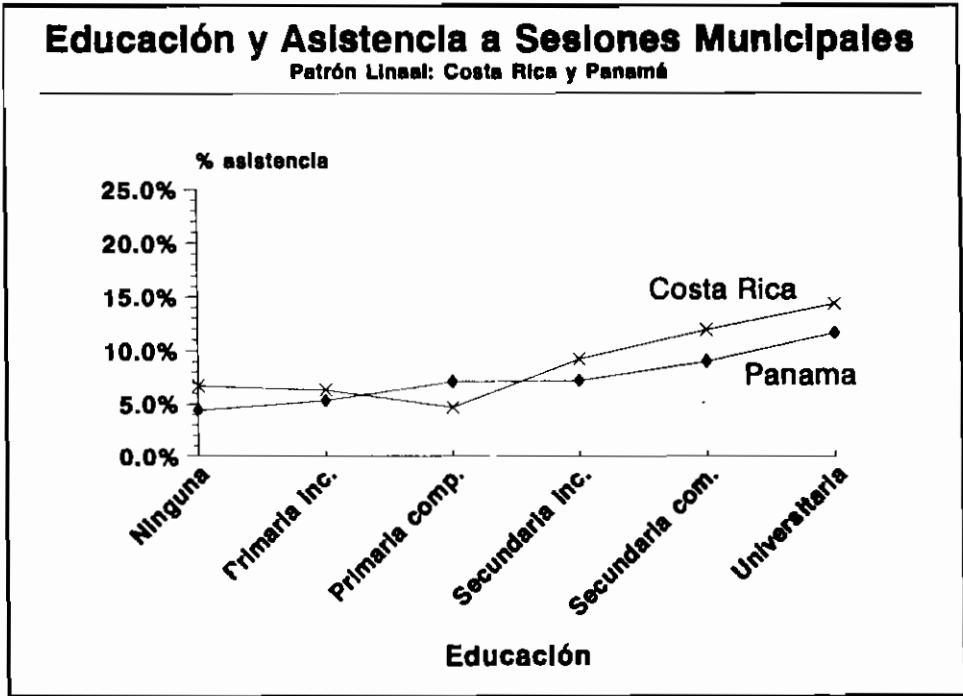


Figura 3

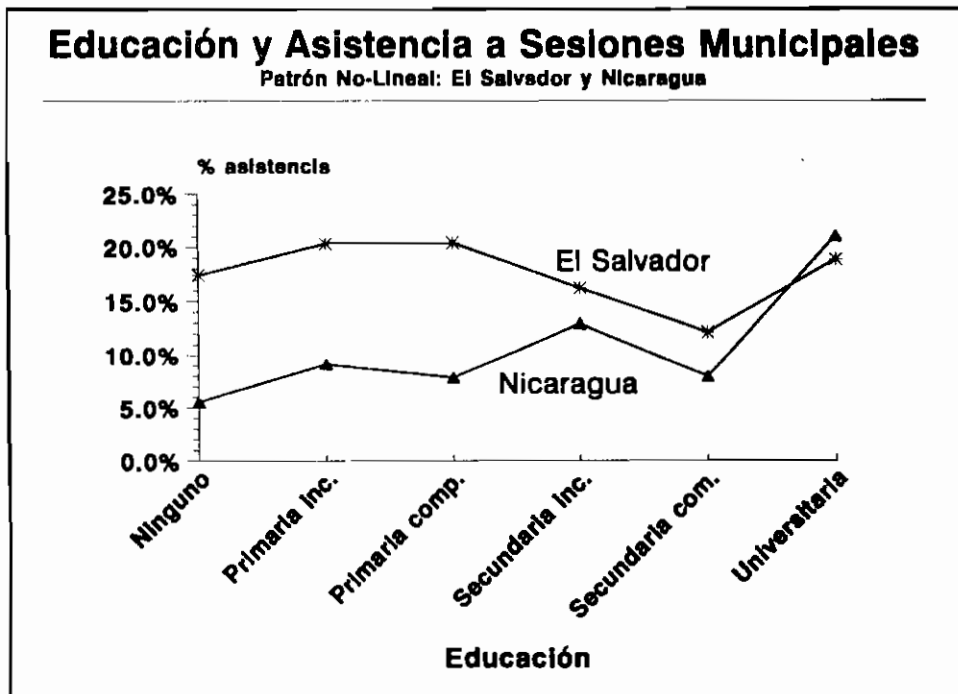


Figura 4

El patrón de votación descrito ha sido encontrado en muchas naciones; este mismo patrón describe la asistencia a sesiones municipales en América Central. La Figura 6 muestra el patrón para la región.

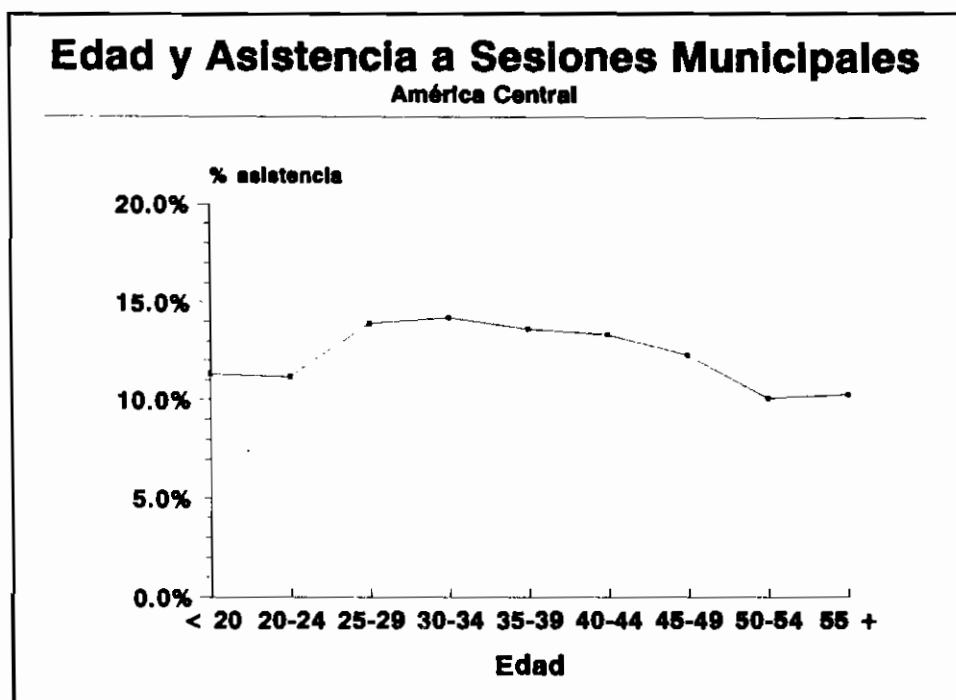


Figura 6

Aunque la región como un todo se ajusta al patrón estándar, hay algunas variaciones significativas entre los seis países. En la Figura 7 abajo, encontramos que Guatemala, El Salvador, Honduras y Panamá muestran una leve caída en el nivel de participación para las personas en las edades de 20 a 24 años. Esta disminución es perceptible en la Figura 6, pero muy levemente. La disminución en la participación de los entrevistados más viejos es en alguna medida contradicha por los patrones de Panamá y Honduras, donde las personas más viejas tienen una alta participación.

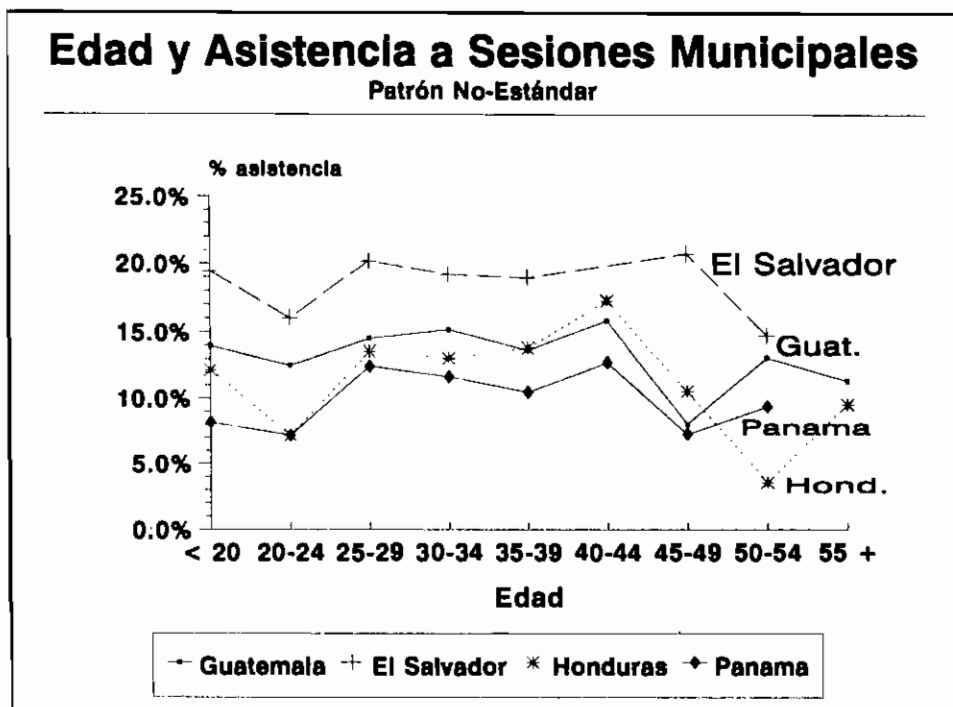


Figura 7

Nicaragua y Costa Rica muestran un patrón más convencional, con una creciente participación durante la juventud y con un reducción en la participación a medida que los individuos envejecen. Este patrón se presenta en la Figura 8.

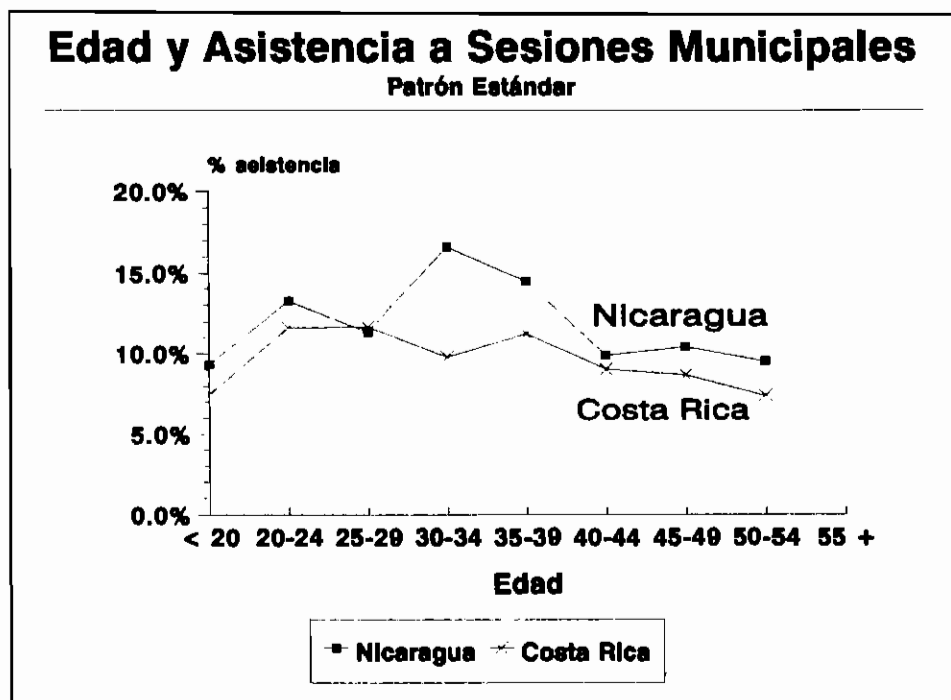


Figura 8

La discusión anterior ha cubierto aspectos demográficos (sexo y edad) y características socioeconómicas (educación) fundamentales que están directamente relacionados a los niveles de participación en sesiones del gobierno local. Existe sin embargo un factor adicional que no es una función del individuo sino de la comunidad en la que el individuo vive, y que puede tener un efecto profundo en la participación. En las ciencias sociales es bien conocido que el tamaño de una comunidad es un determinante importante de muchas de sus características. En los Estados Unidos y en otras lugares, por ejemplo, el nivel de criminalidad es más alto en las grandes que en las pequeñas ciudades, y el nivel de asistencia a la iglesia es más bajo en grandes que en pequeñas ciudades. Recíprocamente, la participación comunitaria es más alta

en pequeñas que en grandes ciudades. América Central, como una región, sigue el mismo patrón.

La Figura 9 presenta el patrón general para América Central. El considerable bajo nivel de participación en las comunidades más pequeñas puede parecer sorprendente, pero es el caso de que estas comunidades son probablemente los pueblos o aldeas más remotos, en estos casos los ciudadanos deben viajar largas distancias a pie para poder asistir a las sesiones municipales. La participación alcanza su nivel más alto en las comunidades cuyo tamaño varía entre pequeño-mediano, y finalmente baja dramáticamente en aquellos pueblos y ciudades grandes. El lector debe ser cauteloso y no interpretar estos números para significar que menos personas asisten a sesiones municipales en las comunidades más grandes. Estos datos refieren niveles de participación per capita. De ahí, aunque los niveles per capita pueden ser más bajos en una gran ciudad centroamericana, el total de personas que asisten a encuentros municipales podría ser más alto que el total de personas que asiste a las sesiones municipales en un pequeño pueblo.

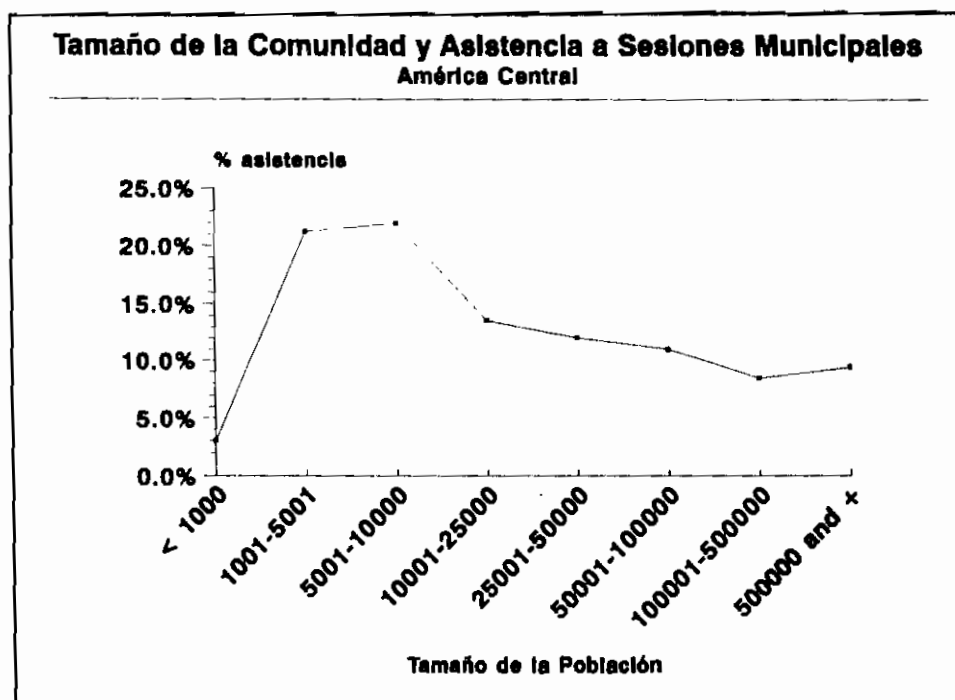


Figura 9

El patrón de participación para cada país presenta importantes variaciones. Las pequeñas comunidades en El Salvador presentan niveles extraordinariamente altos de participación en sesiones del gobierno local. Como se aprecia en la Figura 10, el 58 por ciento de los salvadoreños que viven en comunidades de 5.000 a 10.000 habitantes asistió a sesiones municipales durante el año pasado. La amplia utilización del sistema del *cabildo abierto* en El Salvador desde 1986 explica en gran parte este alto nivel de participación. Una vez que el tamaño de la comunidad alcanza 10.000 habitantes ó más, la participación baja dramáticamente, aunque es todavía más alta que en otros países centroamericanos. Finalmente, cuando el tamaño de la comunidad es más grande que 100.000 habitantes, la participación disminuye a niveles comparativamente bajos. Debe notarse que CID Gallup no consideró comunidades

menores de 5.000 habitantes en la muestra de El Salvador; es muy probable que los niveles de participación en comunidades aún más pequeñas sea tan altos, sino más altos, que los niveles de participación en las comunidades de 5.000 a 10.000 habitantes consideradas en este informe. De un total de 262 municipalidades en El Salvador, 161 tienen una población por debajo de 10.000 habitantes (USAID Municipal Development Project Paper, 1994:5), 63 tienen una población de menos de 5.000 habitantes (resultados preliminares del censo de población 1993).

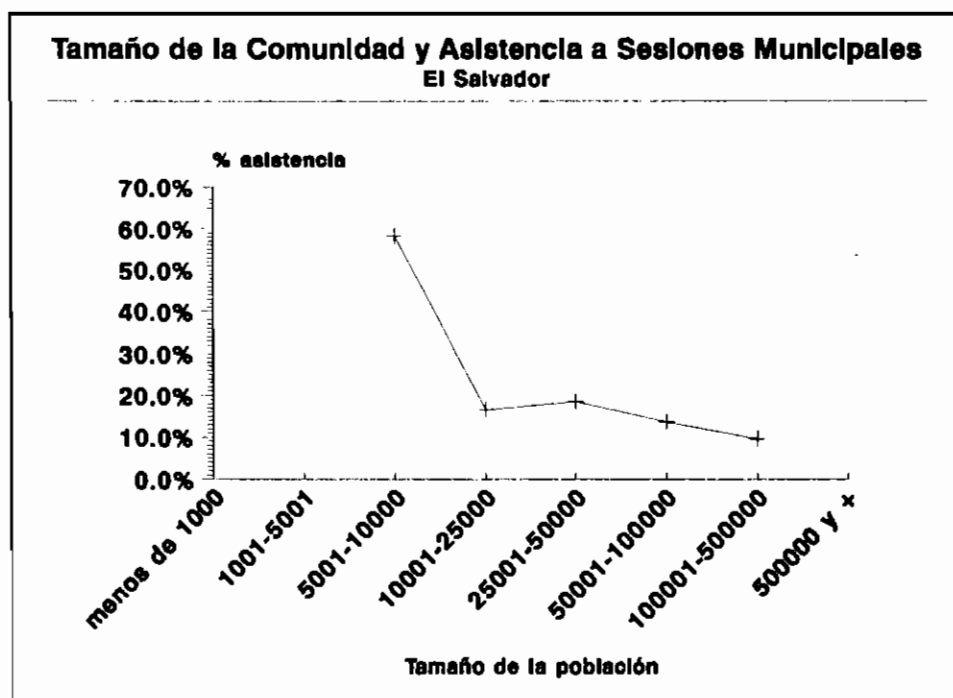


Figura 10

Los países restantes siguen un patrón típico similar, con los niveles de participación más altos para las comunidades pequeñas y más bajos para las grandes ciudades; las variaciones no son tan dramáticas como en El Salvador. Diferencias

importantes se presentan en Guatemala y Panamá. El nivel de participación en las comunidades más pequeñas de Guatemala es bastante alto, 25 por ciento. Panamá, en cambio, presenta un nivel de participación bastante bajo en las comunidades más pequeñas, pero la participación aumenta rápidamente y alcanza niveles comparables a otros países para aquellas comunidades de 5.000 ó más habitantes.

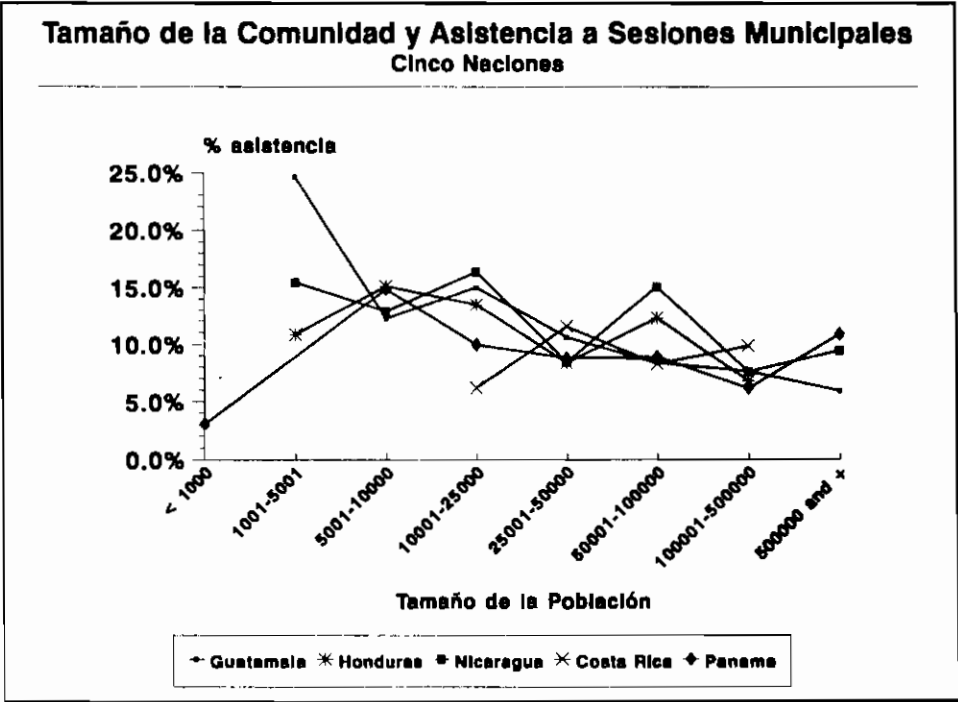


Figura 11

Solicitud de Asistencia

La segunda pregunta en la serie de participación, como se recordará, refiere a una forma de participación más activa; una en la que los ciudadanos se dirigen directamente al gobierno local para solicitar su asistencia ó ayuda. Debe recordarse que la ayuda solicitada puede ser personal ó referirse a necesidades comunales. La

Figura 12 abajo, muestra el patrón general para las seis naciones. Hay dos países que resaltan: Costa Rica y Nicaragua. Los ciudadanos en Costa Rica tienden a solicitar más ayuda de sus gobiernos locales que los ciudadanos de otros países. En el otro extremo está Nicaragua, en donde solamente 11 por ciento de los ciudadanos hicieron alguna petición durante el año anterior a la encuesta. Estas diferencias son estadísticamente significativas.⁴

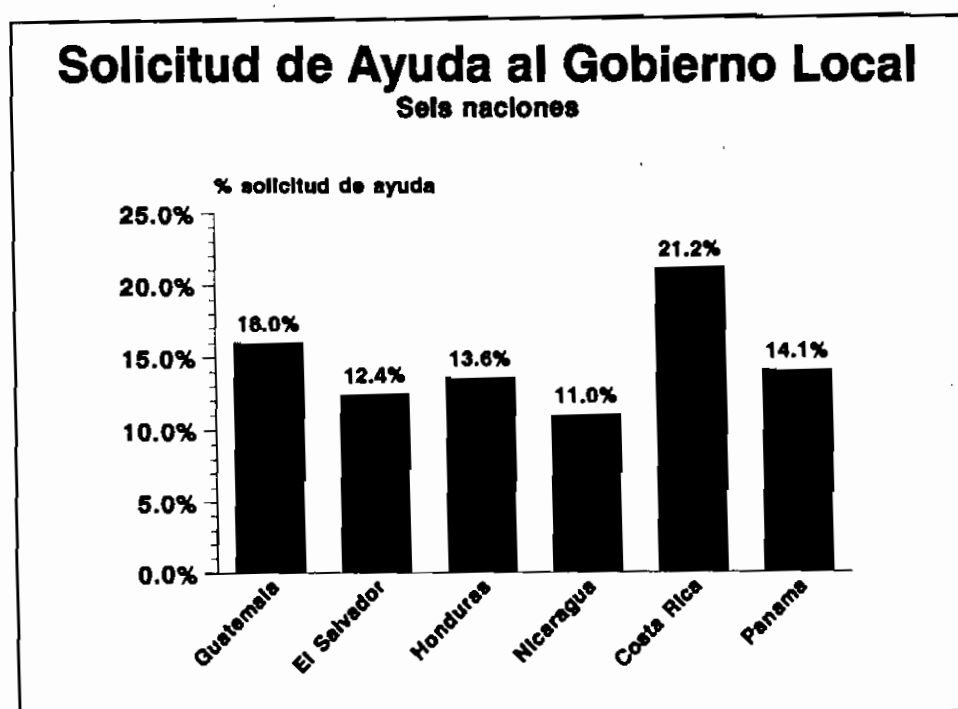


Figura 12

4 La primera administración de estas preguntas en la encuesta de Nicaragua, en abril de 1994, contenía un error introducido en el cuestionario en este ítem por CID Gallup. La pregunta fue administrada nuevamente en agosto de 1994; las respuestas examinadas aquí son para el formato corregido.

Hay un contraste agudo entre las solicitud de ayuda y la participación en las sesiones municipales. La comparación de la Figura 12, con la Figura 1 muestra que aunque El Salvador tiene el nivel más alto de asistencia a sesiones municipales de los seis países; tiene un nivel bastante bajo en la variable solicitud de ayuda al gobierno local. En contraste, Costa Rica, al igual que Panamá, tiene niveles más bajos de asistencia a sesiones municipales, pero tiene el nivel más alto en solicitud de ayuda. Estos resultados parecen sugerir que no existe ninguna relación entre la asistencia a sesiones municipales y la petición de ayuda al municipio. En realidad, este no es el caso. Para América Central, como un todo, hay una correlación relativamente fuerte (r) de .27 entre la asistencia a sesiones y la petición de ayuda (sig. < .001). Este patrón general se encuentra en cada país: Guatemala = .38; El Salvador = .29; Honduras = .21; Nicaragua = .18; Costa Rica = .22 y Panamá = .35. En cada caso estas correlaciones son estadísticamente significativas a < .001. Estos resultados sugieren que dentro cada uno de los países, los individuos con más probabilidad de asistir a las sesiones municipales son también aquellos con la mayor probabilidad de solicitar ayuda del municipio. Una forma de activismo está directamente relacionada con la otra. En consecuencia, puede concluirse que el alto nivel de asistencia a sesiones municipales en El Salvador y el comparativamente bajo nivel de solicitud de ayuda municipal no implican la ausencia de relación entre estas dos variables. En realidad están estrechamente relacionadas. Lo que sucede es que en cada país hay diferentes estilos de participación. Sugerimos que la solicitud formal de asistencia no es tan popular en El Salvador como en Costa Rica, aún cuando, dentro de cada país aquellos

que participan más son también los que solicitan más ayuda de su municipio. Para recapitular, la asistencia a sesiones parece estimular la solicitud de ayuda al municipio, pero la frecuencia absoluta de esta variable varía de un país a otro dependiendo de las tradiciones y patrones de comportamiento.

Variaciones en la solicitud de ayuda de acuerdo al sexo del entrevistado son similares a las observadas para la participación en sesiones. En cada país, las mujeres tienen una menor probabilidad de solicitar ayuda en comparación con los hombres. Las diferencias más grandes se encuentran en Nicaragua y Guatemala, y en menor medida en El Salvador, Honduras y Costa Rica (ver Figura 13).

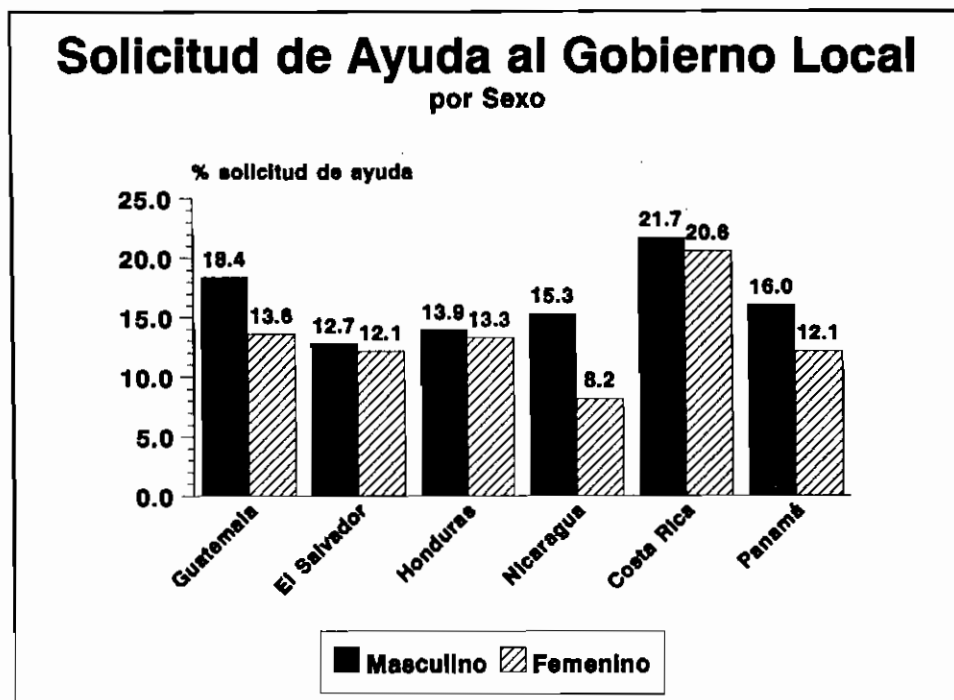


Figura 13

La educación está asociada a una mayor probabilidad de solicitar ayuda al gobierno local, pero la relación no es lineal. Como puede observarse en la Figura 14,

en Costa Rica y en El Salvador, las personas sin educación tienen una probabilidad de solicitar ayuda al municipio similar a la de los individuos con educación universitaria. Es también claro que, independientemente de su nivel educativo, los costarricenses tienen una mayor probabilidad de solicitar ayuda al municipio que los ciudadanos de los otros países. En la Figura 15, un patrón algo diferente se encuentra para Guatemala y Honduras. En estos dos países, la participación aumenta con la educación media o secundaria, pero luego disminuye entre los individuos que alcanzan educación universitaria.

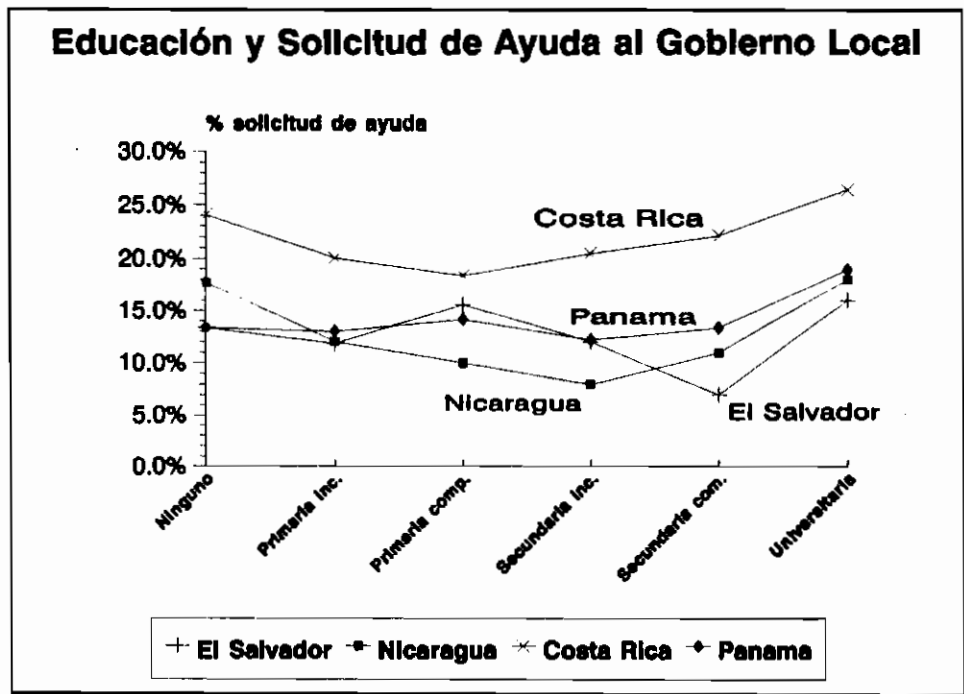


Figura 14

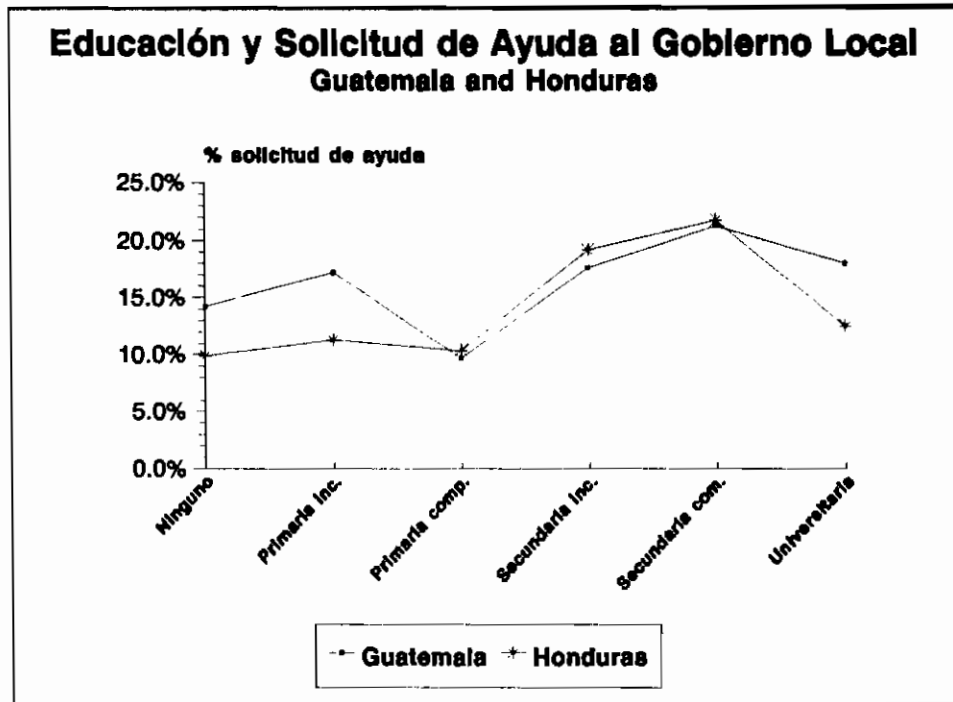


Figura 15

La relación entre solicitud de ayuda al gobierno local y la edad se presenta en la Figura 16, abajo. Esta sigue un patrón similar al descrito en la discusión de la variable asistencia a sesiones municipales; inicialmente la solicitud de ayuda es baja, aumenta a medida que el individuo madura, y disminuye cuando envejece. El nivel más alto de participación corresponde a mediados de los 20s años. Los patrones para cada país siguen relativamente cerca esta tendencia general, y como consecuencia no son comentados.

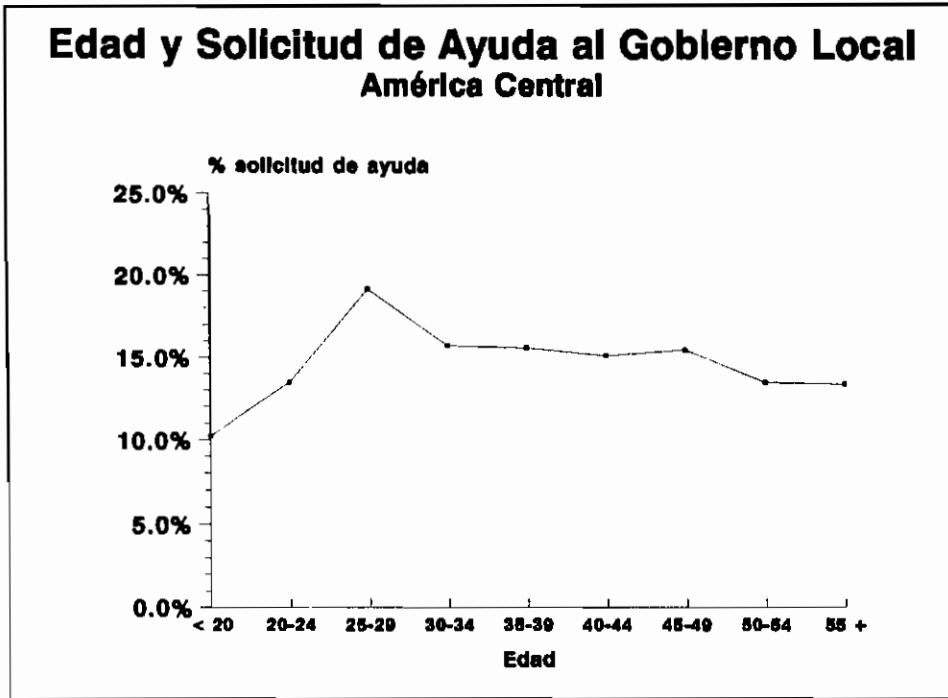


Figura 16

El tamaño de la comunidad tiene la misma relación con la variable solicitud de ayuda que fue observada en el caso de la participación en sesiones municipales. Como muestra la Figura 17 abajo, la solicitud de ayuda alcanza su nivel más alto en las comunidades pequeñas y disminuye en las comunidades grandes.

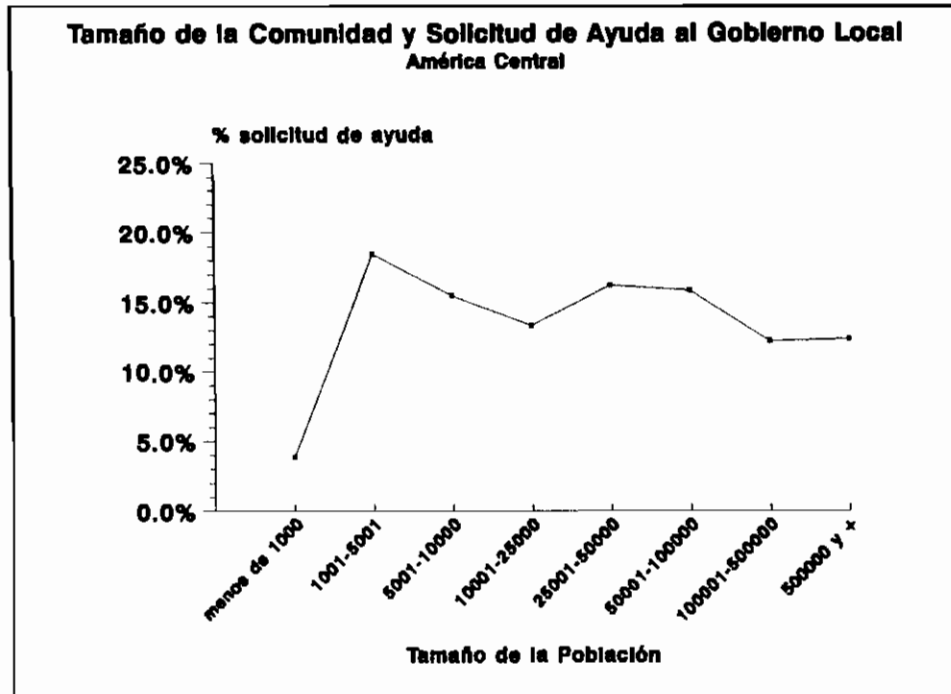


Figura 17

El patrón para cada país, con la excepción de Panamá, es similar; en todos hay una alta participación en las comunidades pequeñas. En Guatemala y en El Salvador, los niveles más altos corresponden a las comunidades más pequeñas. La Figura 18 indica que los niveles de solicitud de ayuda en las comunidades pequeñas de El Salvador y Guatemala son más altos que en los otros países de la región. Sólo en Costa Rica estos niveles excedieron a los de Guatemala y El Salvador, y para las comunidades de 25.000 a 50.000 habitantes. Es importante observar que aunque la participación en El Salvador es alta en términos de solicitud de ayuda, este país no aparece tan excepcional como en el caso de la asistencia a los encuentros municipales. En Panamá el patrón es diferente, con la solicitud de ayuda municipal aumentando a medida que el tamaño de la comunidad aumenta (ver Figura 19). Aún

así, el nivel más alto para la solicitud de ayuda municipal en Panamá corresponde a aquellos ciudadanos que viven en comunidades de 5.000 a 10.000 habitantes.

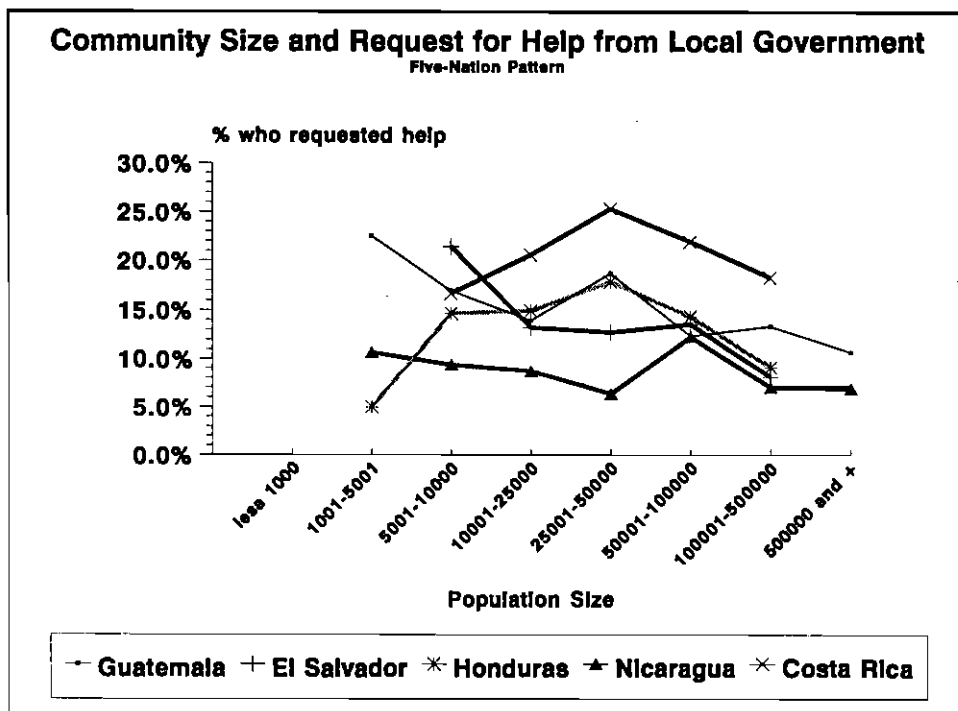


Figura 18

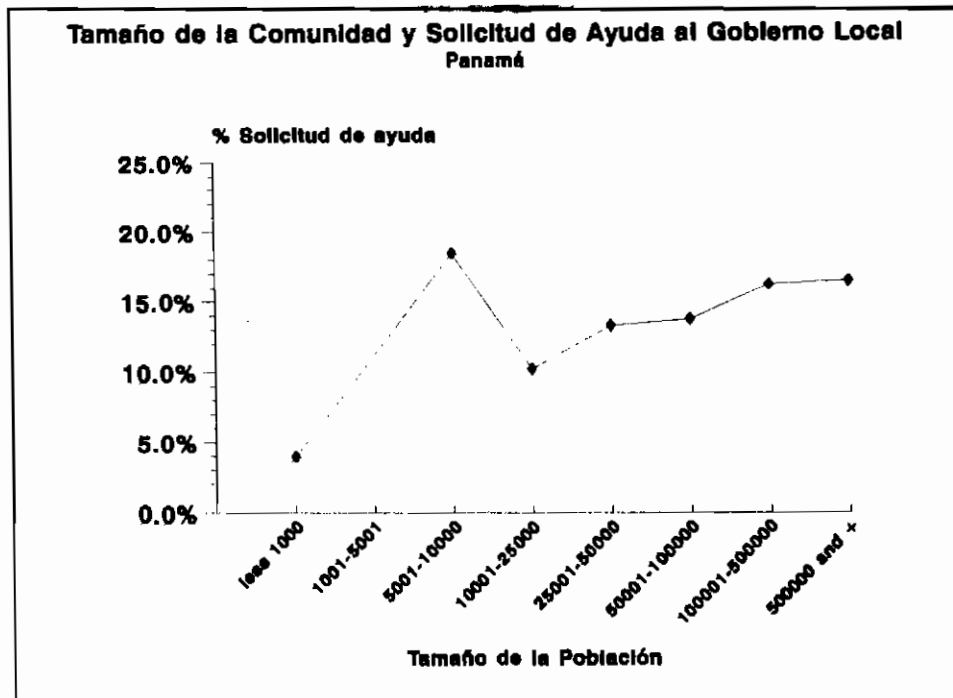


Figura 19

Voto

La última forma de participación local es el voto. Esta es la forma de participación política más generalizada. De hecho en muchos países latinoamericanos el voto es obligatorio. Para la región como un todo, el 68.8 por ciento de los entrevistados reportó haber votado en las elecciones municipales más recientes previas a la entrevista. Los datos para cada país se muestran en la Figura 20, abajo.⁵ Guatemala y Nicaragua han tenido bajas tasas de votación en recientes elecciones, y los datos reflejan esa realidad. La elección para los diputados al congreso nacional en

⁵ Los entrevistados que escogieron no contestar esta pregunta fueron considerados como no-votantes. La exclusión de los no-votantes cambia los porcentajes ligeramente, incrementando la participación en unos pocos puntos de porcentaje para cada país.

agosto de 1994 en Guatemala tuvo un nivel de abstención de 79%, y la elección previa tuvo menos del 50% de concurrencia. De los seis países en este estudio, solamente en Guatemala las elecciones celebradas inmediatamente antes de la encuesta fueron de carácter local. En la mayoría de los países, las elecciones locales separadas de las elecciones nacionales resultan en bajos niveles de concurrencia porque la excitación y publicidad de las campañas políticas nacionales está ausente. Esta diferencia puede explicar el bajo nivel de concurrencia en Guatemala.

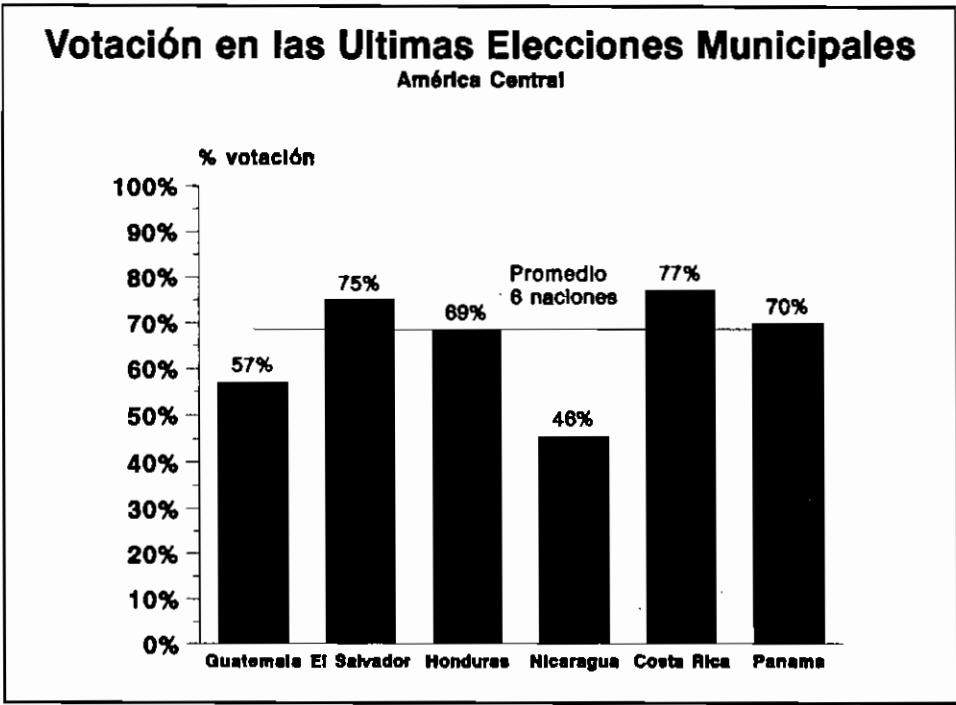


Figura 20

La diferencia entre los hombres y las mujeres encontrada en la participación en sesiones municipales no emergió en los patrones de votación, con la importante excepción de Guatemala (ver Figura 21), donde hombres votaron en mayor número

que las mujeres. En los otros países no hay una diferencia estadísticamente significativa en los niveles de votación local de los hombres y las mujeres.

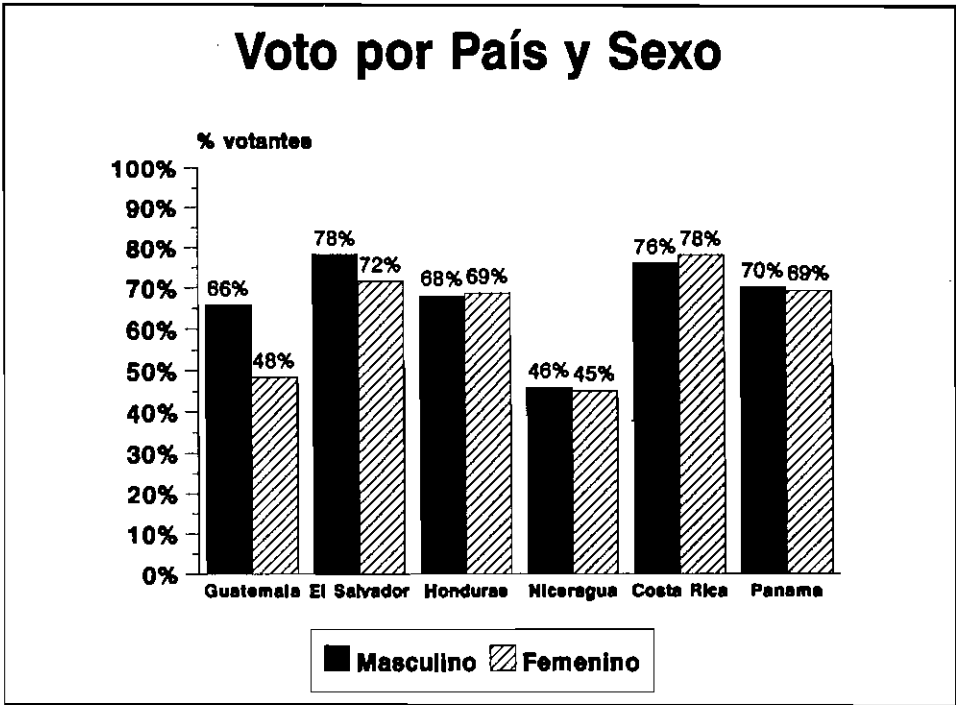


Figura 21

La educación juega un papel en la votación, incrementando el nivel de votación entre los más educados (ver Figura 21). Sin embargo, este impacto es mucho menor que el impacto observado para las otras formas de participación municipal contempladas en este informe.

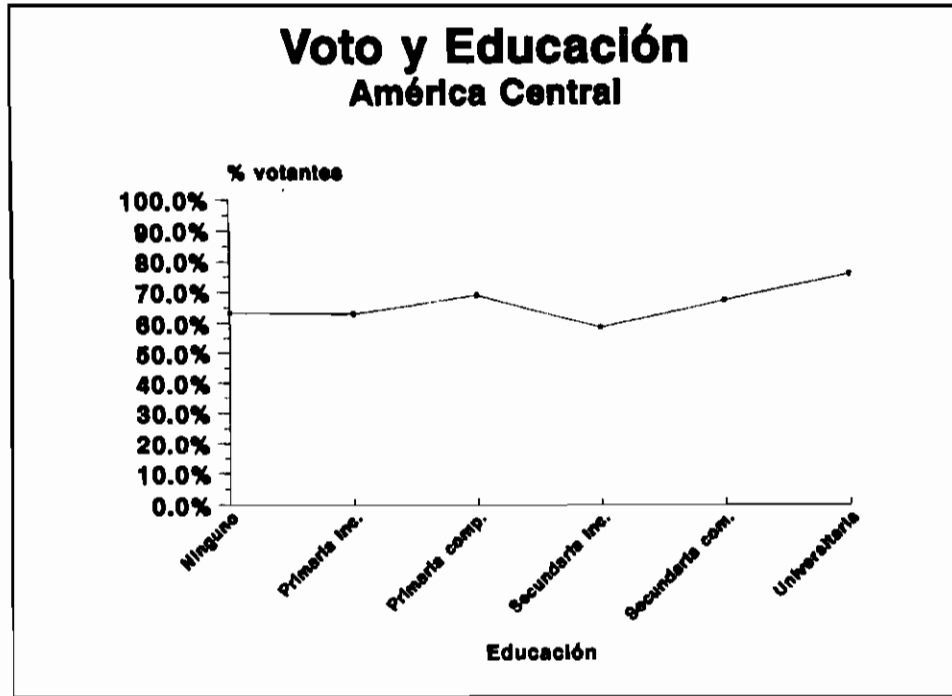


Figura 22

El patrón para los países individuales se muestra en la Figura 23, abajo. Solamente Honduras difiere del patrón general; ahí los votantes con mayor educación tienen más probabilidad de abstenerse excepto aquellos con educación universitaria.

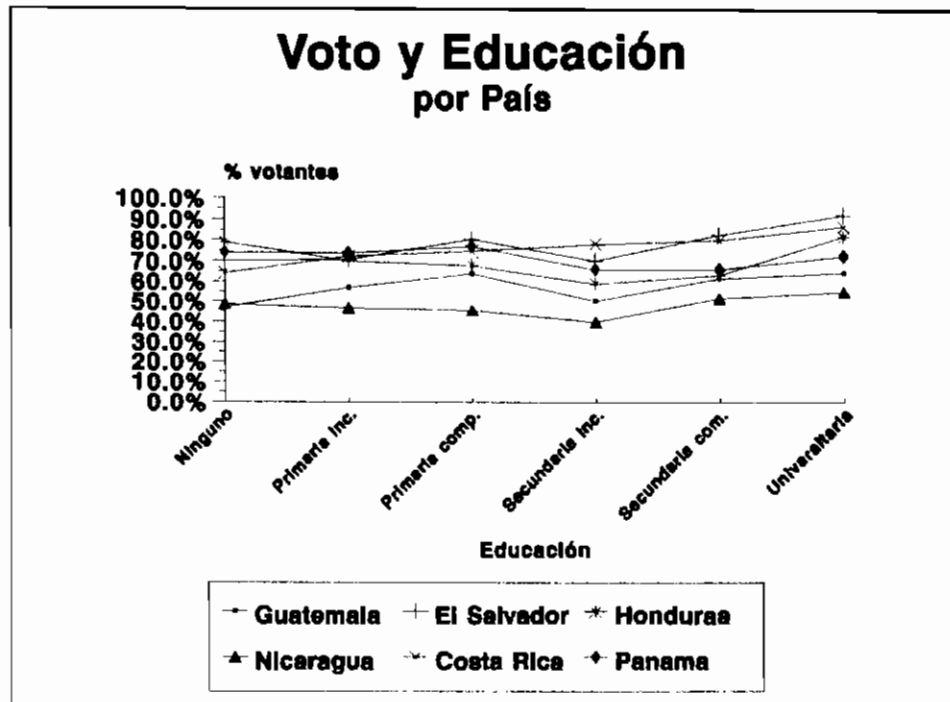


Figura 23

La edad está relacionada con el voto en la misma forma en que se relaciona con la participación en sesiones municipales. Específicamente, para América Central como un todo, el nivel de votación es menor entre los más jóvenes, aumenta en los 20s años y disminuye cuando los votantes alcanzan sus 50s años. La Figura 24 muestra el patrón para la región y la Figura 25 para los países individuales. La única notable desviación es que en Panamá no ocurre la disminución en la votación para los grupos más viejos, mientras que en Honduras se observa un ligero aumento.

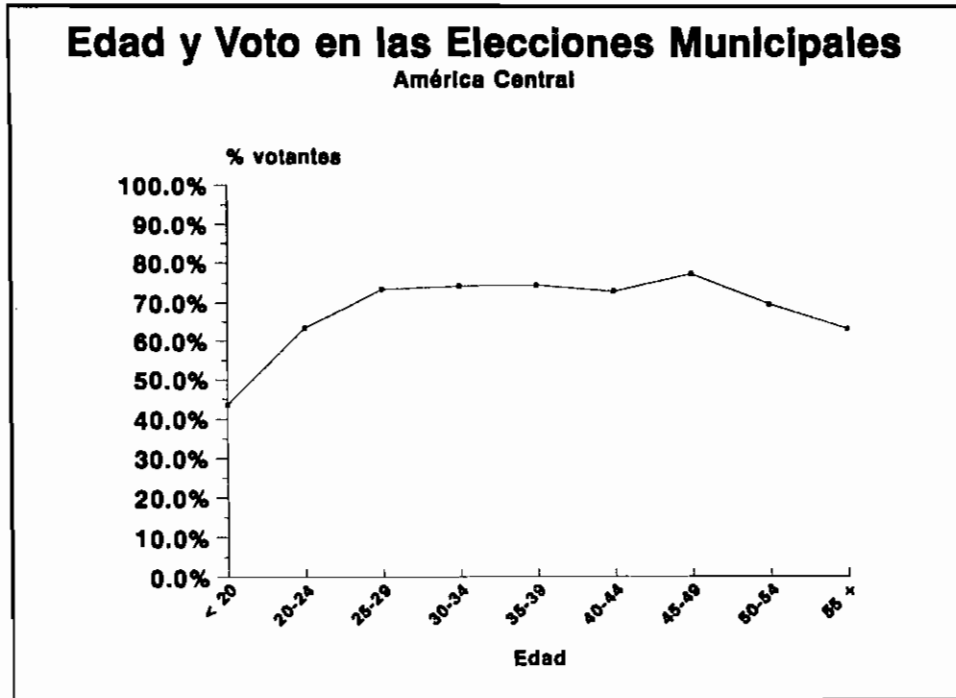


Figura 24

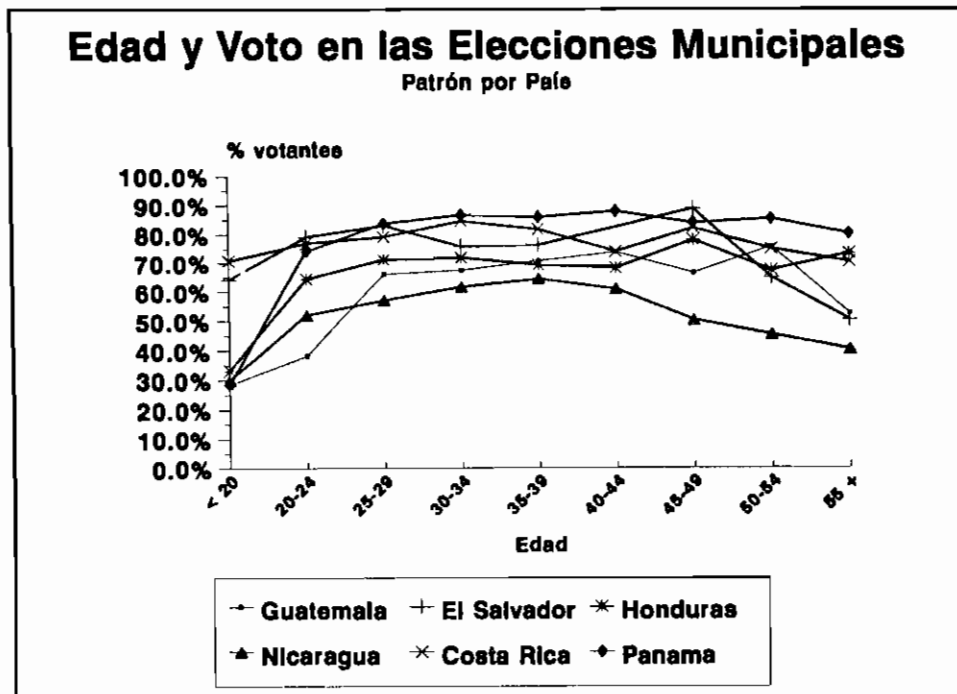


Figura 25

El tamaño de la comunidad y el voto siguen un patrón similar al descrito para la participación en sesiones municipales, aunque la tendencia es menos exagerada. Los niveles de votación son altos para las comunidades en el rango de 10.000 a 25.000 habitantes, y luego experimenta una caída para las ciudades más grandes, pero la variación es pequeña.

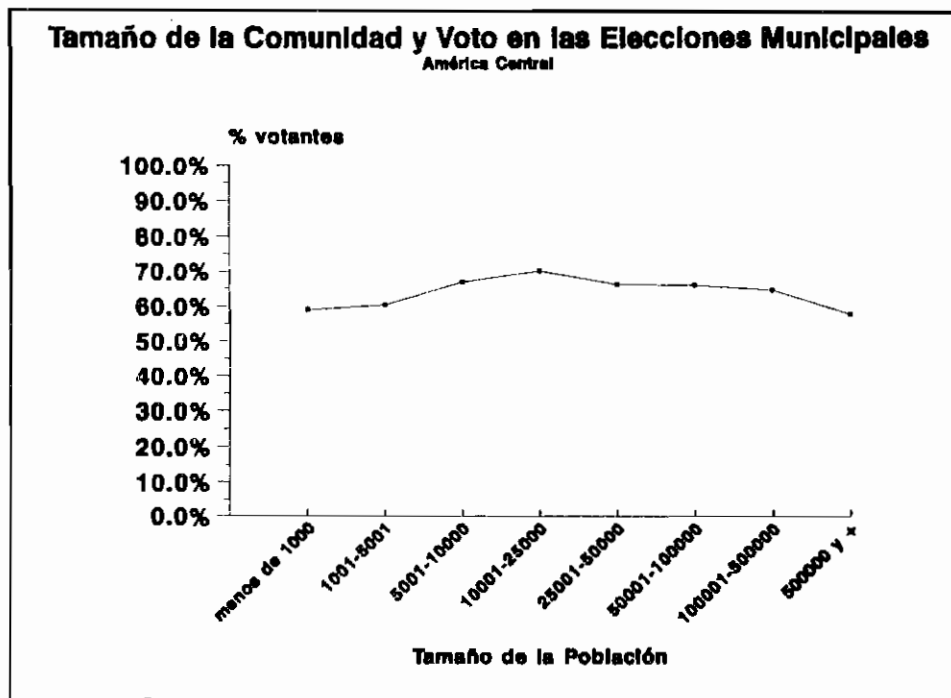


Figura 26

Cada país presenta alguna desviación de la tendencia general. En Nicaragua pareciera que el tamaño de la comunidad no tiene ninguna influencia en la concurrencia a elecciones locales. En Guatemala, por otra parte, la votación es uniforme en las comunidades más pequeñas, disminuye en las ciudades de 100.000 a 500.000 habitantes y aumenta nuevamente en las ciudades más grandes. Panamá,

Nicaragua y Guatemala muestran un ligero incremento en la votación para las ciudades más grandes.

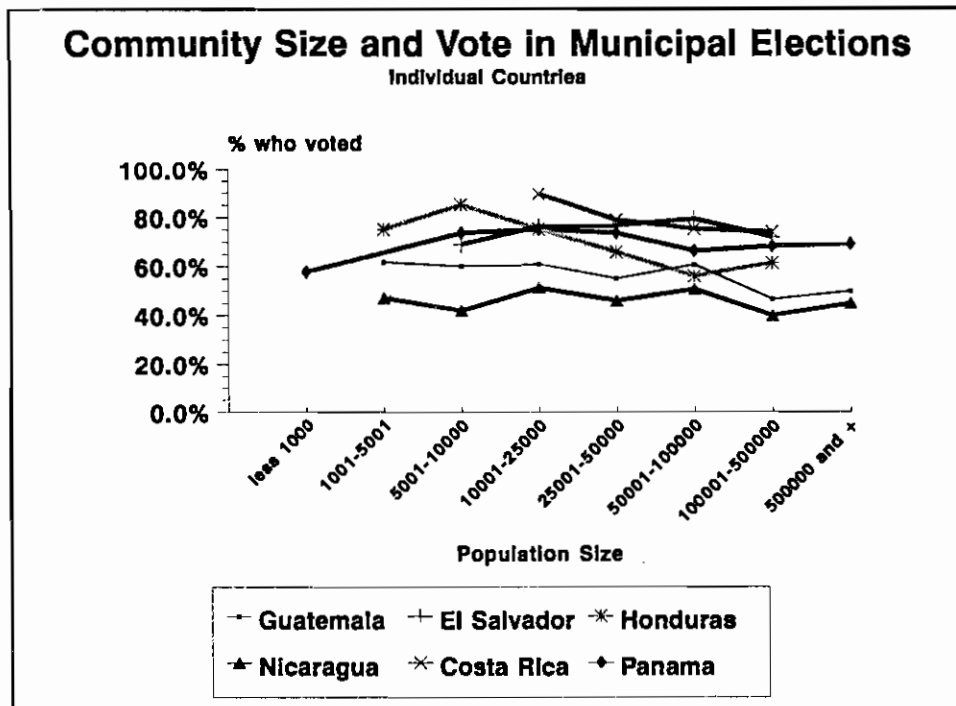


Figura 27

IV. Satisfacción con el Gobierno Local

Como se indicó en el capítulo II, la participación puede inducir evaluaciones positivas o negativas del gobierno local. Este capítulo está dedicado al análisis de la forma en que los ciudadanos evalúan a sus gobiernos locales. Hay tres preguntas básicas en las que estas evaluaciones se basan. Todas las preguntas utilizan una escala de cinco puntos para medir la opinión de los entrevistados. Con la finalidad de hacer la interpretación de los resultados más clara, la escala de cinco puntos fue recodificada para un rango de 0 a 100 puntos, con 0 siendo el valor más bajo o negativo y 100 el valor más alto o positivo. Esto quiere decir que el valor 1 en las

respuestas, que normalmente refiere la evaluación más positiva ("excelente" o "mucho mejor") ha sido recodificado como 100, el valor 2 como 80, etc. Esto significa que hay un falso 0 en la escala ya que ningún valor puede ser menor que 20; sin embargo, debido a que esta situación es uniforme para todas las preguntas no se presentará distorsión en la interpretación.

Evaluación del Servicio

La primera pregunta en esta serie indaga cómo el entrevistado evalúa los servicios prestados por el gobierno local. La evaluación general para cada uno de los seis países está contenida en la Figura 28. Para considerar estos números en perspectiva, no debe olvidarse el esquema de codificación. El rango original de posibilidades era 1, el valor más alto, a 5, el valor más bajo. Cuando estos valores fueron transformados en la escala 1-100 que se muestra en la figura, los valores igual a 40 ó menores expresan una clara respuesta negativa, mientras que los valores iguales a 80 ó mayores expresan una clara respuesta positiva. Como puede verse, todos los países están agrupados en el medio, ni altamente favorable ni altamente desfavorable. El exámen de los datos originales haría este punto más claro; el cuadro que presenta estos datos se encuentra inmediatamente abajo de la Figura 28. La inspección del cuadro indica que solamente un pequeño porcentaje de los entrevistados seleccionó las respuestas extremas; en Nicaragua sólo el 6.7% de los entrevistados dió una evaluación de "excelente" a los servicios municipales, mientras que en Costa Rica el 11.5% de la población dió una respuesta de "muy malos." La respuesta más frecuente es "regular". Debe notarse también que la categoría de "no

respuesta" (no sé) es relativamente baja, en promedio menos de 10%. En cualquier caso, los promedios numéricos de estas respuestas presentan un patrón general más claro; este informe utiliza estos promedios numéricos.

El país con la evaluación más positiva es El Salvador, con el valor significativamente más alto de la serie ($F < .001$). Esta es la primera evidencia que tenemos sobre el impacto que el alto nivel de participación en sesiones municipales tiene en la percepción popular del gobierno local; debe recordarse que los salvadoreños tienen una mayor probabilidad de asistir a sesiones municipales que los ciudadanos de otros países en la región.

Debe enfatizarse que la asistencia a sesiones municipales puede que no sea la variable crucial, debido a que el Programa de Municipalidades en Acción (MEA) en El Salvador ha canalizado comparativamente vastos recursos a través de los gobiernos locales como parte del esfuerzo de reconstrucción que ha seguido a la guerra civil. Por lo tanto, podría ser que los ciudadanos no están reaccionando a su participación en las sesiones municipales sino a los servicios prestados por el gobierno local. El análisis de correlación entre la variable de asistencia a las sesiones municipales y la variable de evaluación del servicio indica que esta relación es estadísticamente significativa para los seis países como un todo; para El Salvador, en particular, esta relación alcanza un más nivel de significación más alto ($r = .10$, $\text{sig.} = < .001$). Esto implica que la asistencia a las sesiones municipales afecta de forma independiente y positiva las actitudes en El Salvador. En Costa Rica y Panamá, sin embargo, no hay una relación significativa entre la asistencia y la evaluación del gobierno local; en

Guatemala y Nicaragua se encontró una relación negativa y estadísticamente significativa, indicando que cuando los ciudadanos asisten con mayor frecuencia al municipio, tienen una evaluación más negativa de los servicios que ofrece.

Estos hallazgos muestran claramente que la participación por sí sola no induce percepciones positivas del gobierno municipal. En realidad, podría inducir a una mayor frustración cuando los ciudadanos no obtienen respuesta a sus demandas. En las secciones restantes del análisis de la variable satisfacción con los servicios municipales, consideraremos si las diferentes características del individuo o del ambiente son responsables por la variación en las actitudes.

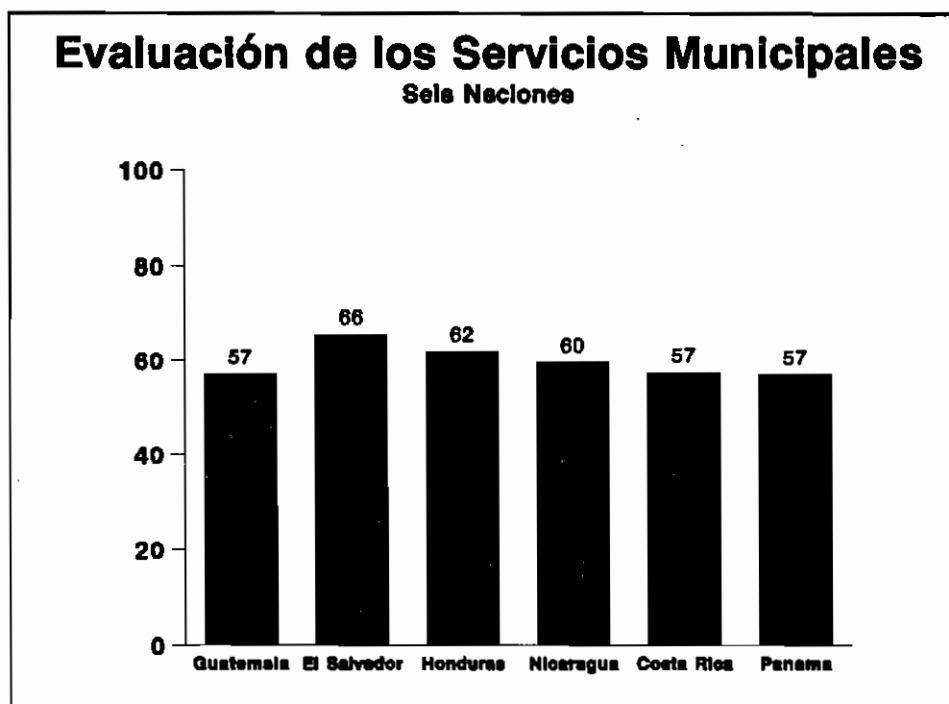


Figura 28

Cuadro 3. Evaluación de los Servicios Municipales

	País de la entrevista											
	Guatemala		El Salvador		Honduras		Nicaragua		Costa Rica		Panamá	
	Z	(N)	Z	(N)	X	(N)	X	(N)	X	(N)	Z	(N)
Evaluación de servicios municipales												
No sé	4.1%	51	11.2%	136	9.6%	116	6.2%	76	4.7%	57	12.6%	152
Excelente...	3.2%	40	4.9%	59	3.7%	45	6.7%	82	2.8%	34	2.8%	33
Bueno.....	11.3%	140	30.3%	365	27.5%	334	20.1%	248	22.2%	267	12.1%	145
Regular.....	52.2%	649	40.2%	485	37.9%	461	41.5%	513	41.9%	504	52.0%	626
Malo.....	26.5%	329	11.3%	136	16.6%	202	16.0%	198	16.8%	201	10.3%	124
Muy Malo.....	2.6%	33	2.1%	26	4.7%	58	9.6%	119	11.5%	139	10.3%	124
TOTAL.....	100.0%	1,241	100.0%	1,207	100.0%	1,216	100.0%	1,236	100.0%	1,201	100.0%	1,204

Sexo, educación y edad virtualmente no tienen ningún impacto en las evaluaciones de los servicios municipales, como se aprecia en las Figuras 29, 30 y 31. Esto sugiere que las diferencias de opinión no son una función de las características personales de los individuos sino de las verdaderas diferencias en los servicios prestados. La opinión favorable más alta en El Salvador puede, de esta forma, ser considerada un reflejo de los mejores servicios municipales en este país.

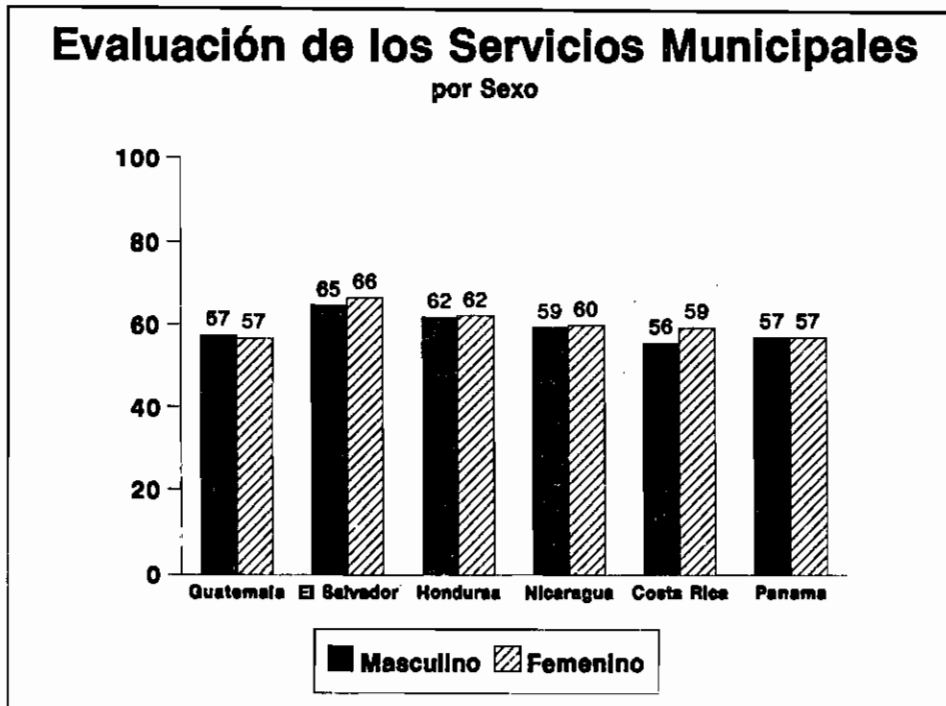


Figura 29

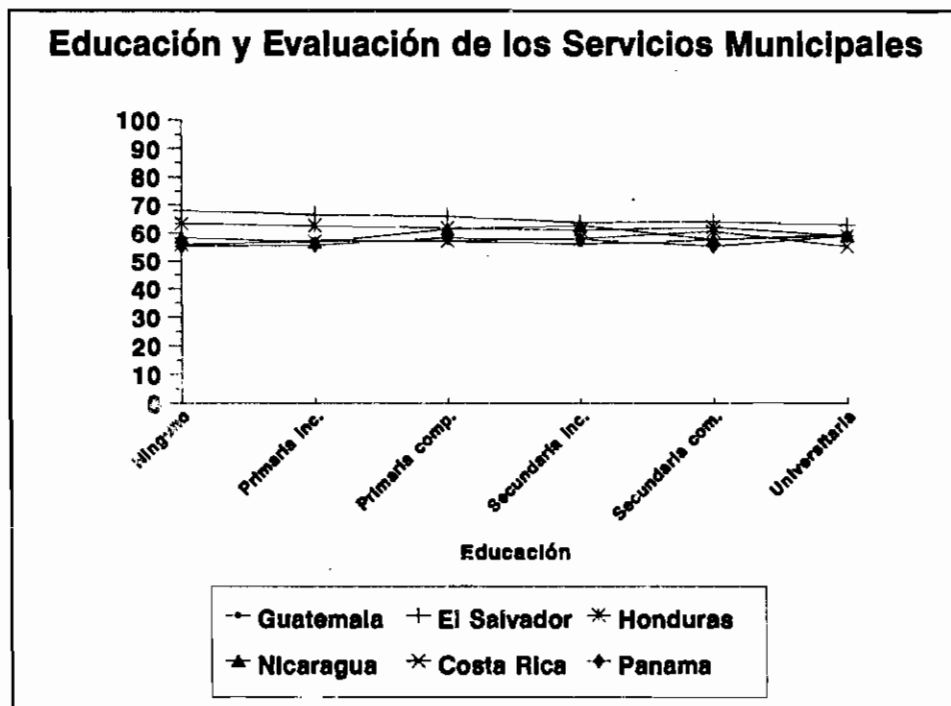


Figura 30

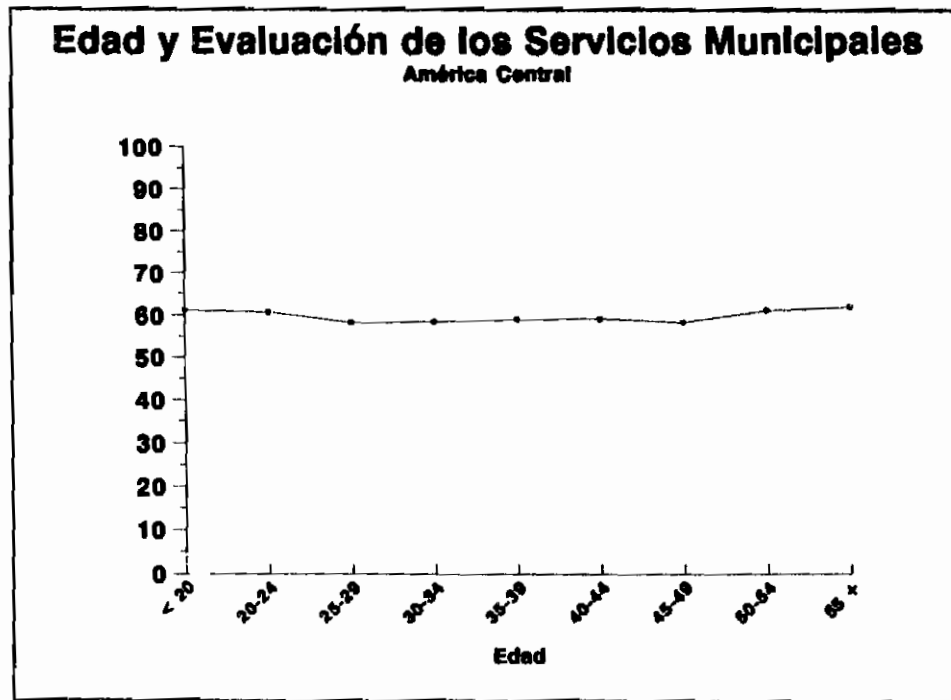


Figura 31

En contraste con la ausencia de influencia de las características personales en las evaluaciones de los servicios municipales, el tamaño de la localidad parece influenciar estas evaluaciones. En la Figura 32 abajo, El Salvador y Costa Rica tienen un patrón común, en el que las evaluaciones más positivas corresponden a los residentes de pequeños pueblos y no a los ciudadanos de las grandes ciudades. Retornando al capítulo II, puede observarse que la participación de los salvadoreños en las sesiones municipales fue más alta en las comunidades más pequeñas; una indicación de que la participación y las evaluaciones favorables van mano a mano.

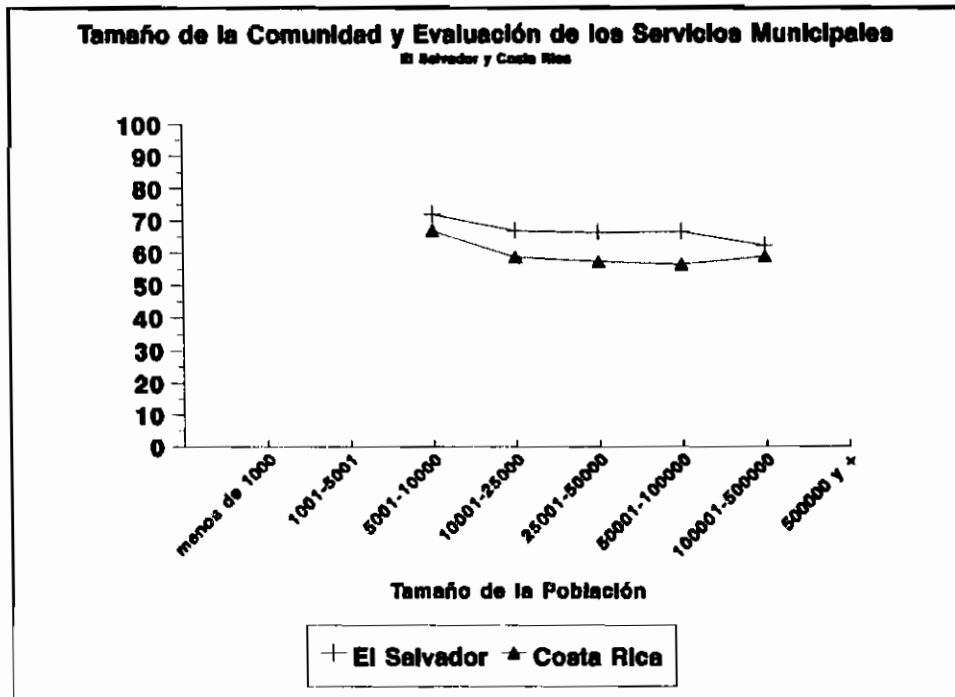


Figura 32

El patrón para los países restantes se presenta en la Figura 33. En estos países el tamaño de la población representa una pequeña diferencia, con la excepción de Nicaragua, en donde las evaluaciones de los servicios son más positivas en los grandes centros urbanos.

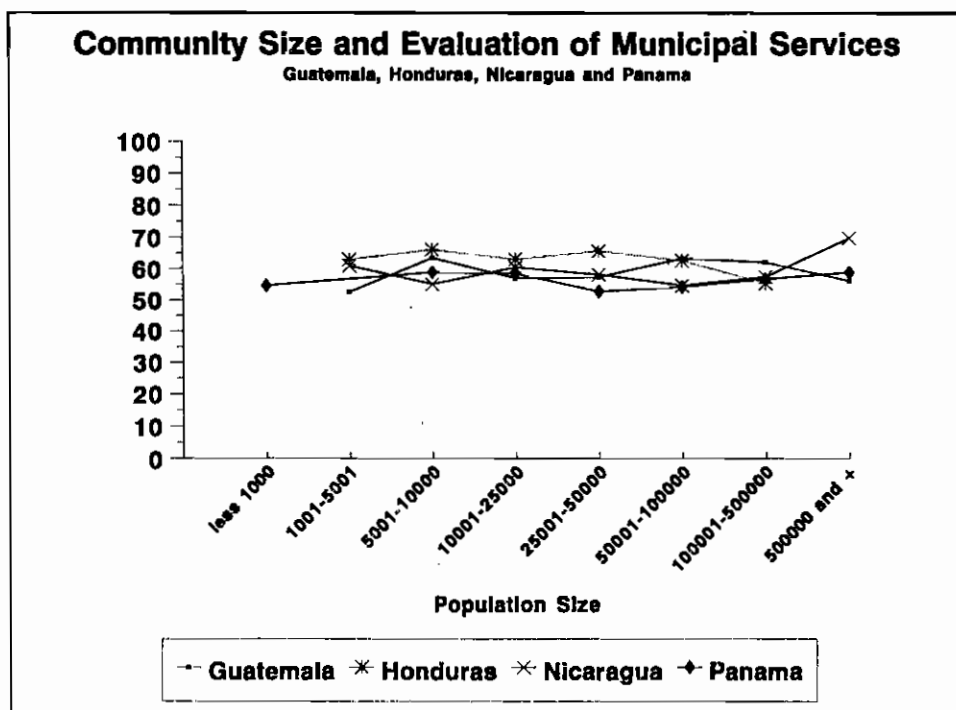


Figura 33

Trato de la Municipalidad

La siguiente pregunta examina la satisfacción con el trato recibido de aquellos funcionarios que realizan diferentes tipos de trabajos administrativos, como la emisión del carnet de votación o de permisos. Los resultados para América Central, con la misma escala usada para medir satisfacción con el servicio, se presentan en la Figura 34, abajo. Los resultados son muy similares a los de la pregunta de evaluación de los servicios analizada previamente. Una vez más, El Salvador tiene la evaluación más favorable, pero la diferencia entre este país y Honduras es pequeña y estadísticamente no significativa. Guatemala, sin embargo, presenta el nivel más bajo, una diferencia que es estadísticamente significativa.

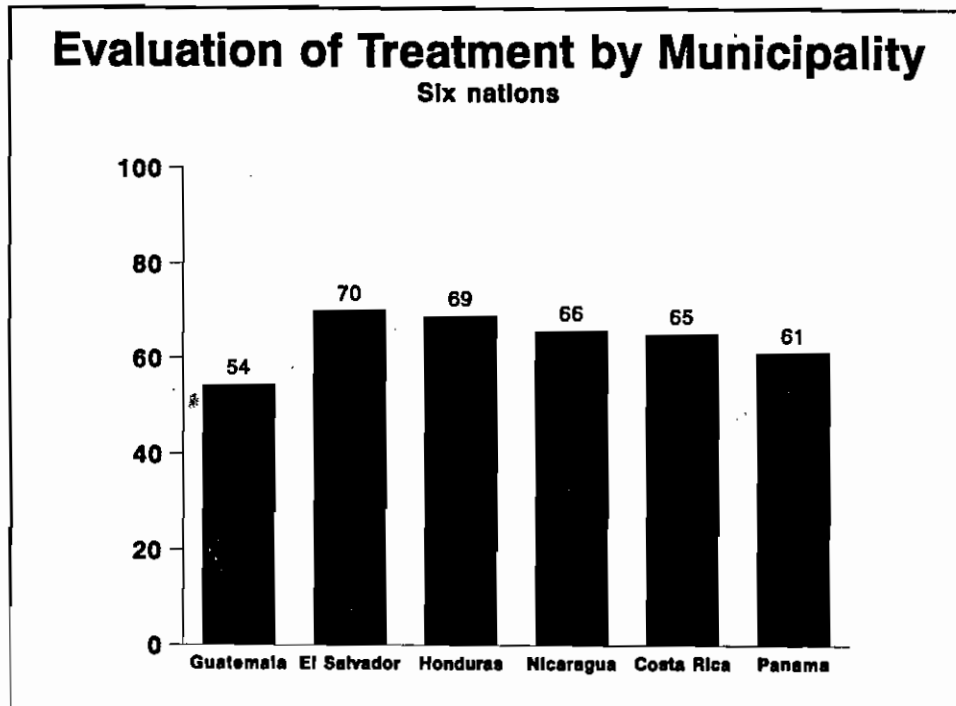


Figura 34

Sexo, educación, edad y el tamaño de la comunidad no tiene ningún impacto en la evaluación del trato ofrecido por el gobierno municipal. Esto se muestra en las figuras a continuación.

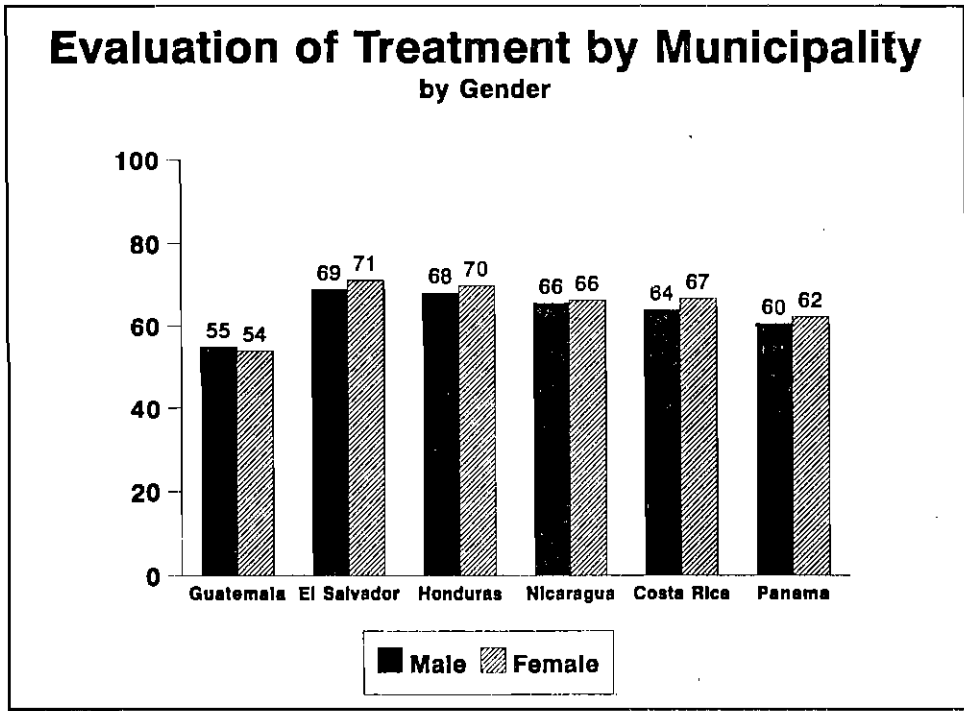


Figura 35

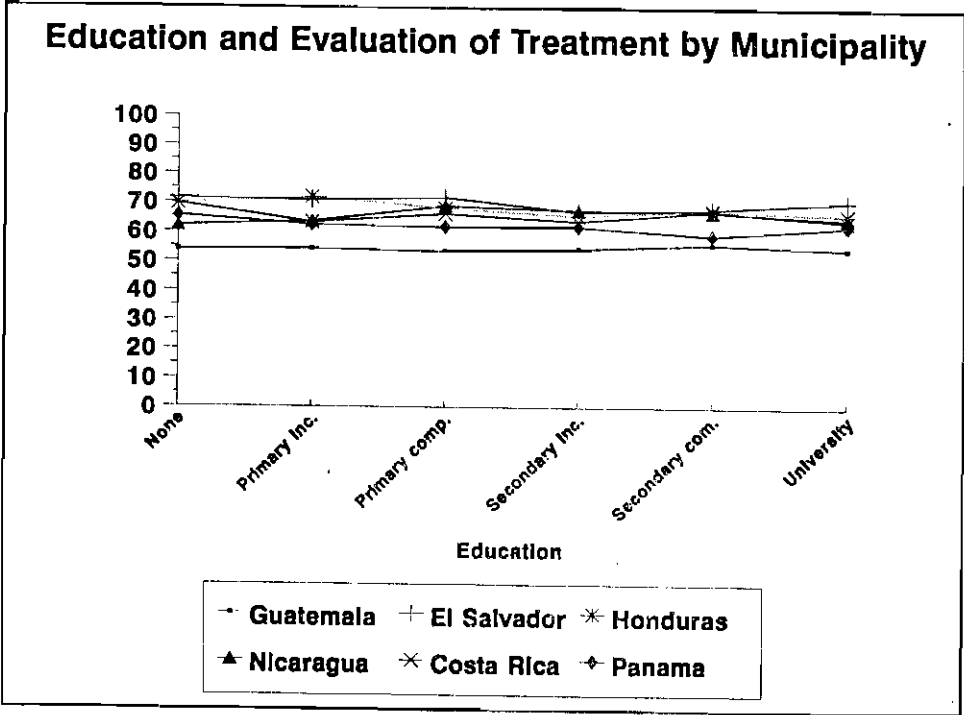


Figura 36

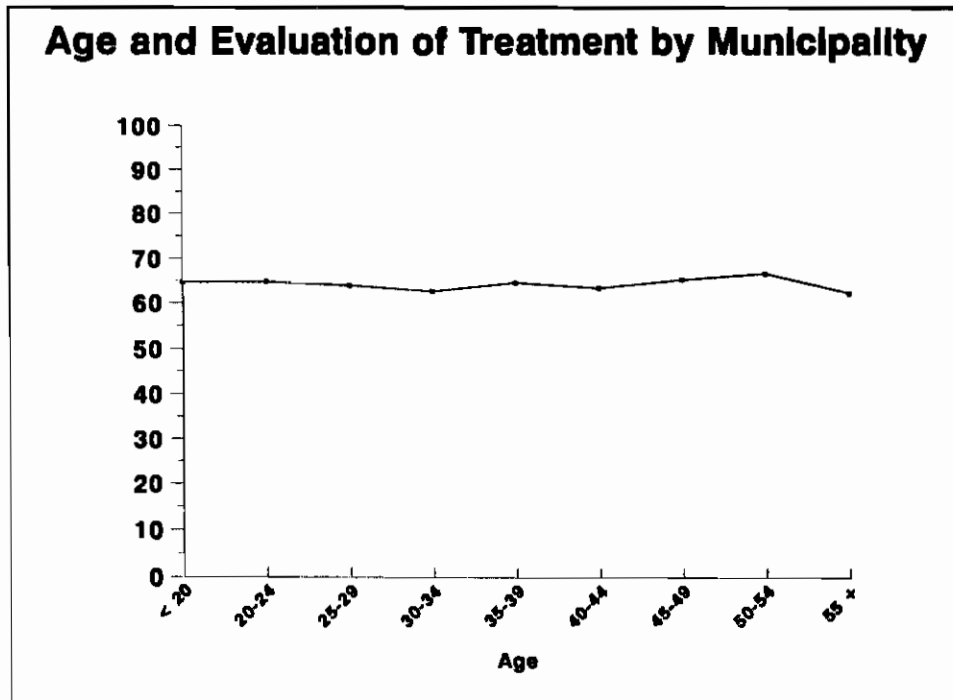


Figura 37

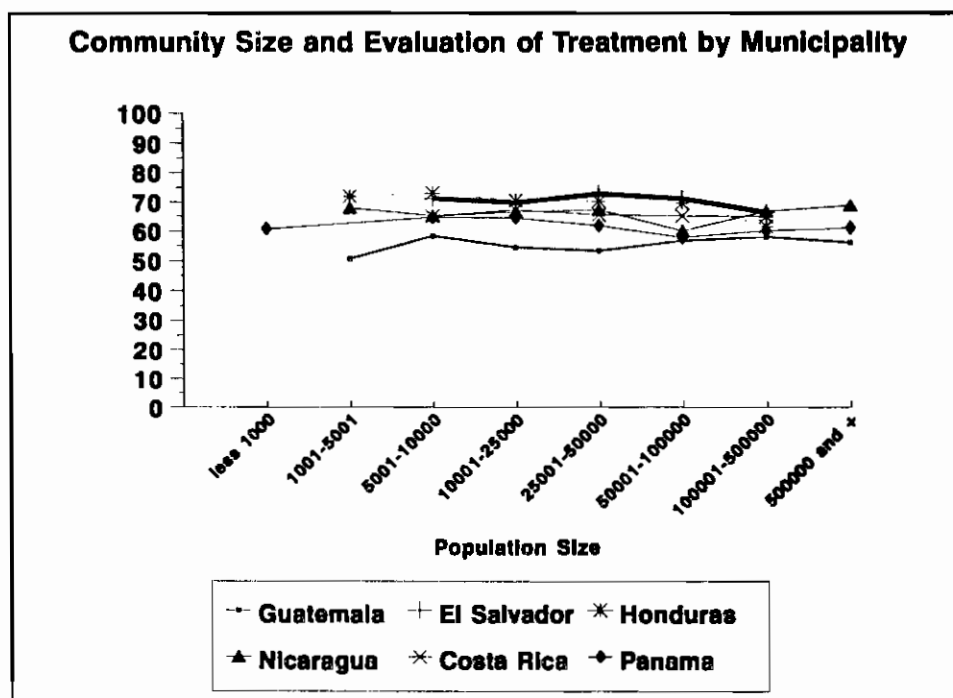


Figura 38

Comparación con el Gobierno Municipal Anterior

La pregunta final en esta serie de satisfacción con el gobierno local intenta comparar el presente régimen municipal con los servicios de años anteriores. El patrón general es presentado en la Figura 39. Los resultados son similares a los resultados de las dos preguntas anteriores, con Guatemala presentando la visión menos favorable. Panamá, sin embargo, resalta como el país con las evaluaciones más favorables, una indicación de que las elecciones recientes pudieron haber estimulado optimismo en los ciudadanos.⁶ Una vez más, el rango de las respuestas corresponde a los valores medios.

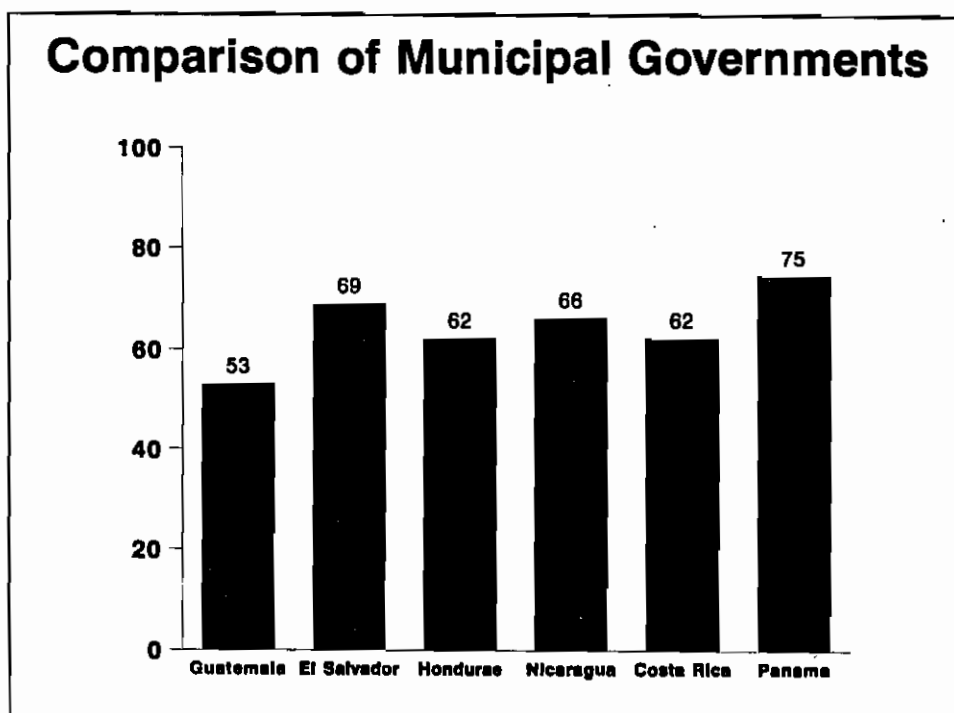


Figura 39

⁶ Un error de CID Gallup en la impresión de la versión final del cuestionario ocasionó que esta pregunta fuera omitida en el estudio original en Panamá (marzo 1994). Esta pregunta fue incluida por Gallup en septiembre de 1994, y los resultados que se muestran aquí corresponden a este estudio.

Las variables sexo, educación, edad y tamaño de la población no producen ninguna diferencia notable en esta pregunta. Por esta razón, y dado que resultados similares fueron reportados en el caso de las dos preguntas anteriores, las figuras para edad, educación, sexo y población no se incluyen en esta sección.

V. Legitimidad del Gobierno Local

La serie final de preguntas en la encuesta 1994 compara el apoyo del gobierno local versus el apoyo del gobierno central. En cierta forma este es la prueba más difícil para los programas diseñados para fortalecer el gobierno local; si los ciudadanos no están comprometidos con el gobierno municipal y prefieren que el gobierno central asuma sus funciones, la batalla puede estar ya perdida. En este grupo cuatro preguntas van a ser analizadas.

¿Quién Responde Mejor a los Problemas Locales?

En esta pregunta los entrevistados tuvieron que seleccionar entre tres opciones: el gobierno central, los diputados y el gobierno local. Dos respuestas adicionales fueron contempladas, pero no fueron leídas al entrevistado: a) ninguno, b) todos son igual. Estas respuestas corresponden en nuestra opinión a un ciudadano alienado, un ciudadano que cree que ninguna instancia del gobierno puede ayudar a resolver los problemas locales ó que considera que todas desempeñan las mismas funciones. A fin de establecer la mejor visualización de las respuestas, dos gráficos con los mismos datos se presentan a continuación. La Figura 40 presenta el porcentaje para cada categoría de respuesta. En la Figura 41 (el gráfico de barras compuesto) se puede observar fácilmente la proporción que cada respuesta representa en relación al 100% total. En la Figura 40 es evidente que en cada país, con la excepción de Panamá, el gobierno municipal tiende a ser visto como el mejor agente para la resolución de problemas locales. De hecho, en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, el

gobierno municipal es preferido sobre el gobierno central y los diputados combinados. En Costa Rica, la combinación del gobierno central y los diputados excede a la preferencia por el gobierno local; y en Panamá, la respuesta más popular fue "ninguno", indicando una profunda alienación. Debe notarse también que en Nicaragua, Honduras y Costa Rica, la respuesta "ninguno" fue bastante popular. En la segunda figura, puede fácilmente apreciarse la popularidad de la categoría gobierno municipal para cada país excepto Panamá.

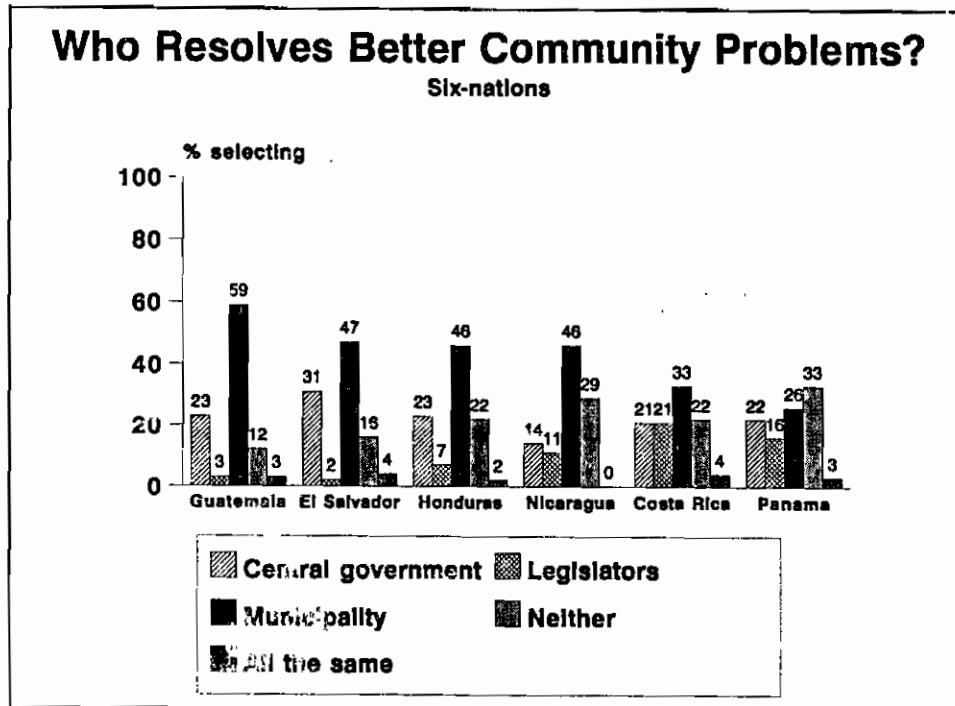


Figura 40

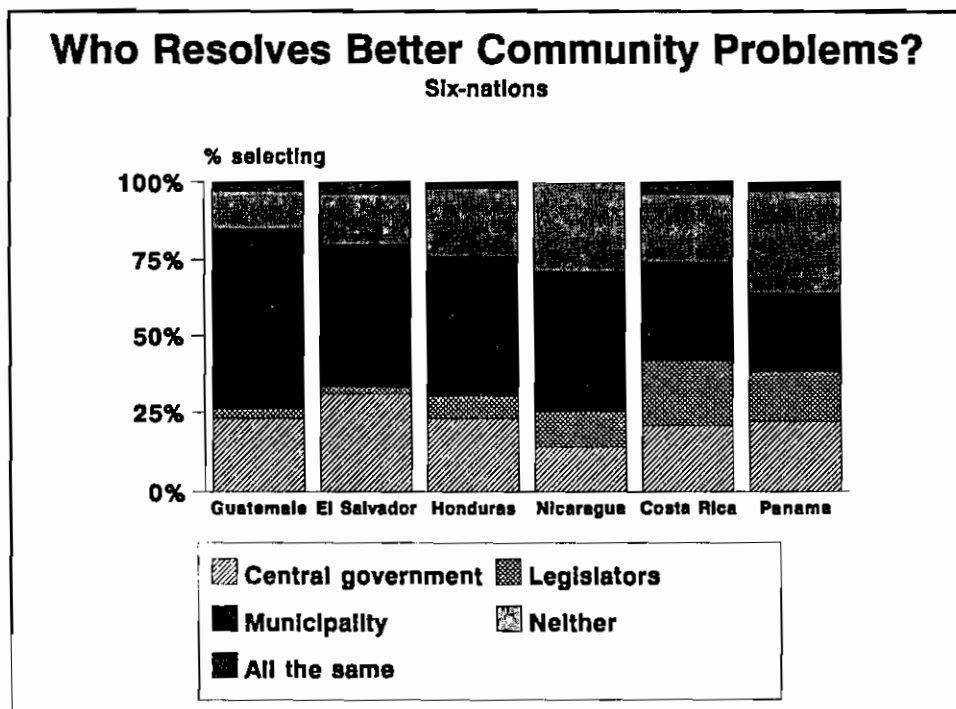


Figura 41

A fin de explorar la relación entre sexo, educación, edad y tamaño de la comunidad, por un lado, y la preferencia por el gobierno local, la pregunta fue simplificada. El siguiente análisis se centra en el porcentaje de los entrevistados que seleccionaron al gobierno municipal como el mejor agente para la solución de problemas locales versus los que seleccionaron todas las otras opciones (gobierno central, diputados, ninguno, o "todos son igual"). Para hacer esta comparación más clara, la Figura 42 muestra el porcentaje de los que seleccionaron al gobierno local. Puede apreciarse fácilmente que el gobierno local es más popular en Guatemala y menos popular en Panamá. El análisis de correlación demuestra que en El Salvador y en Nicaragua, aquellos que atendieron con más frecuencia a las sesiones municipales

tienen una mayor probabilidad de preferir al gobierno local antes que al gobierno central o a los diputados, con una significación estadística de ($< .01$). En otros países la relación es en la misma dirección pero no alcanza niveles de significación estadística.

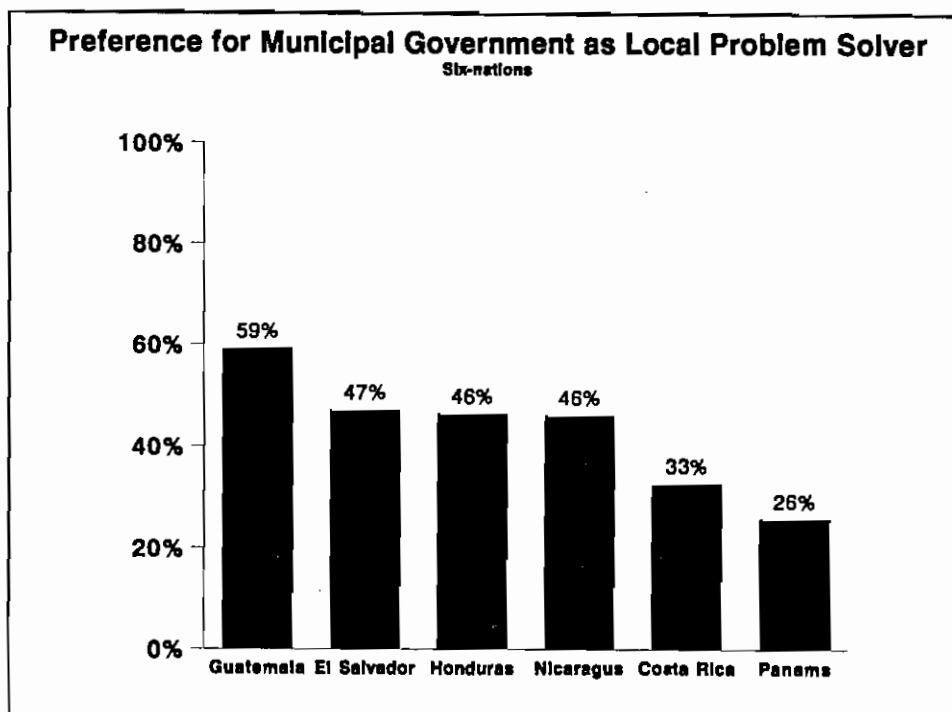


Figura 42

La variable sexo tiene influencia en la preferencia por el gobierno local, aunque no es igual en cada país. La Figura 43 muestra estos resultados. En Nicaragua y Costa Rica, las mujeres prefieren al gobierno local como agente en la solución de los problemas locales. Este es el caso de El Salvador y Honduras, pero las diferencias ahí no son significativas. Finalmente en Guatemala y Panamá, los hombres prefieren al gobierno local más que las mujeres, pero las diferencias no son significativas.

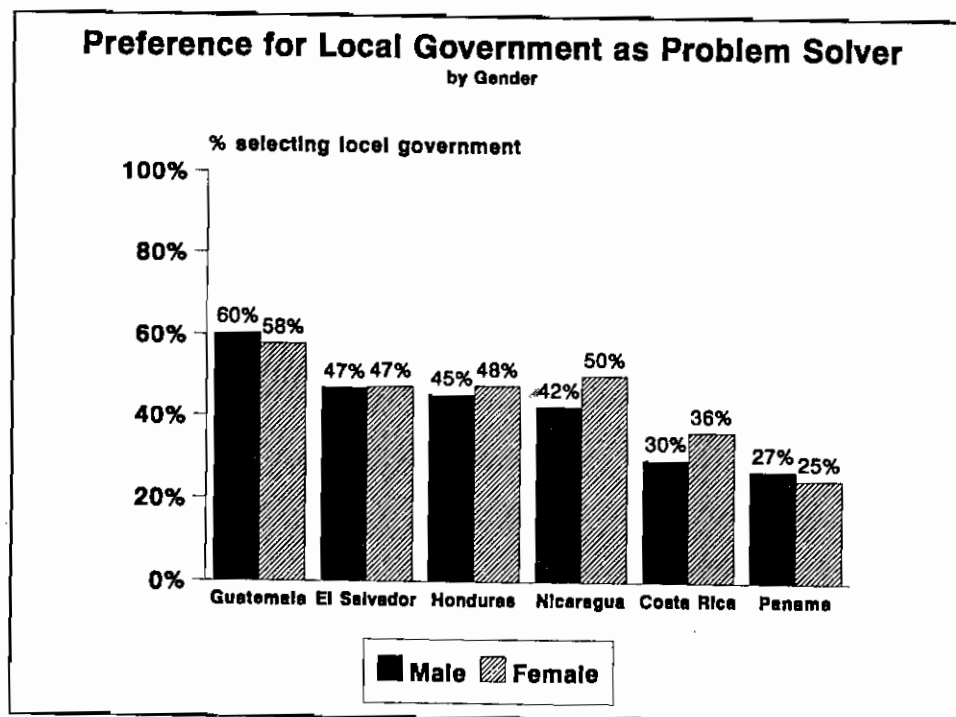


Figura 43

La educación tiene una relación positiva con la preferencia por el gobierno local en Costa Rica y Panamá. Como puede observarse en la Figura 44 abajo, las personas con un mayor nivel educativo tienen una mayor probabilidad de preferir al gobierno municipal, aunque existe una ligera disminución entre los costarricenses con educación universitaria. Un patrón diferente emerge en Nicaragua y Honduras, en donde los niveles más altos de preferencia por el gobierno local corresponden a las personas con educación media, y disminuye entre aquellos con los niveles más altos de educación (ver Figura 45). Finalmente, en Guatemala y El Salvador (Figura 46) existe patrón bastante diferente, la preferencia por el gobierno municipal disminuye a medida que el nivel educativo aumenta, aunque experimenta un súbito aumento para las

personas con los niveles de educación más altos. Este complejo patrón debe estudiarse más cuidadosamente debido a que refleja relaciones actitudinales divergentes.

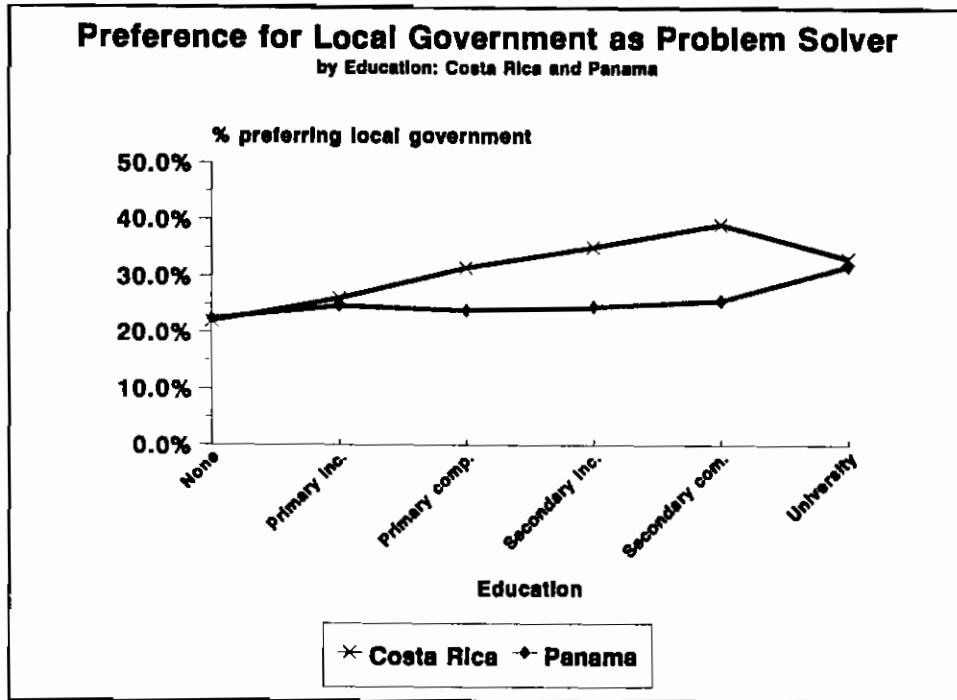


Figura 44

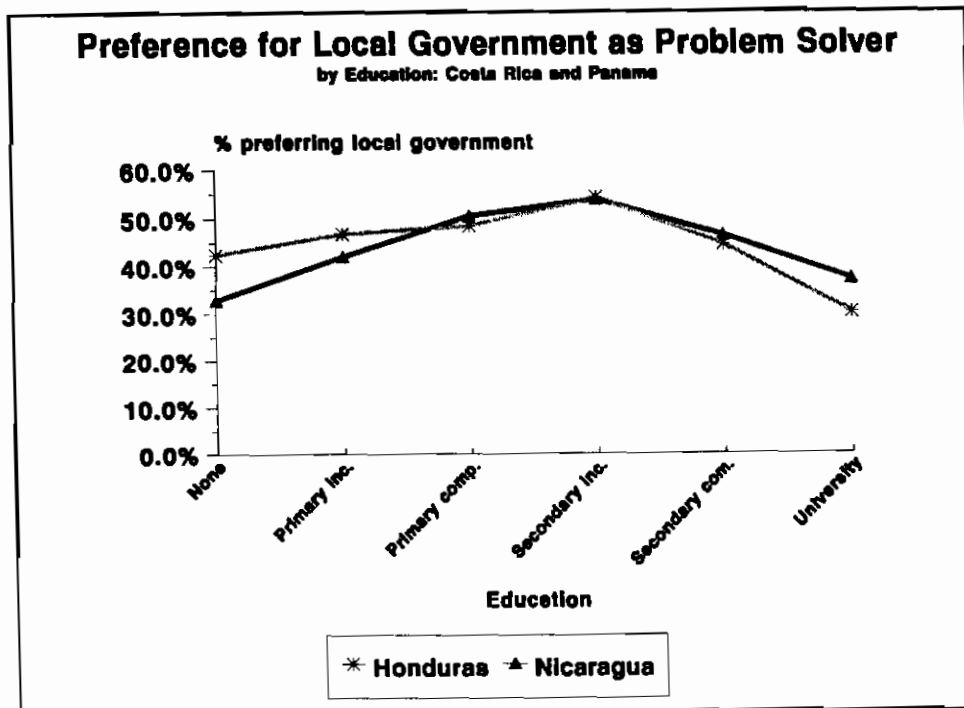


Figura 45

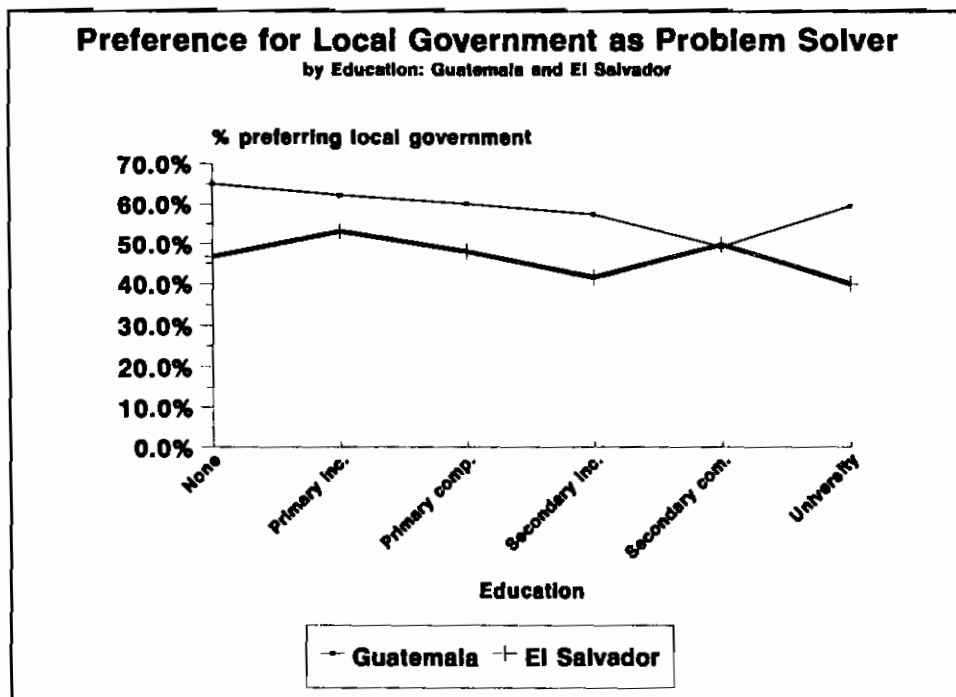


Figura 46

La variable edad no está relacionada con la preferencia por el gobierno local pero la variable tamaño de la comunidad si está relacionada. La Figura 47 muestra que en El Salvador, la preferencia es extraordinariamente alta en pueblos de 5.000 habitantes y disminuye dramáticamente en pueblos grandes y ciudades. En el resto de los países hay una tendencia hacia una mayor preferencia por el gobierno local en los pueblos pequeños, pero no es tan marcada como en El Salvador. En Guatemala, Nicaragua y Panamá, hay un alza en la preferencia para las ciudades más grandes (ver Figura 48).

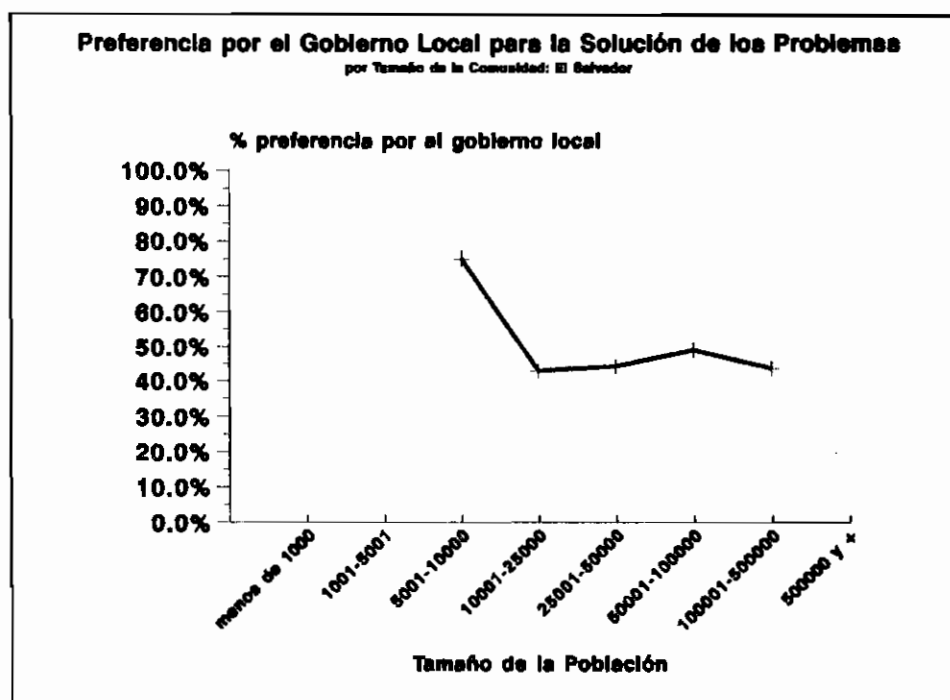


Figura 47

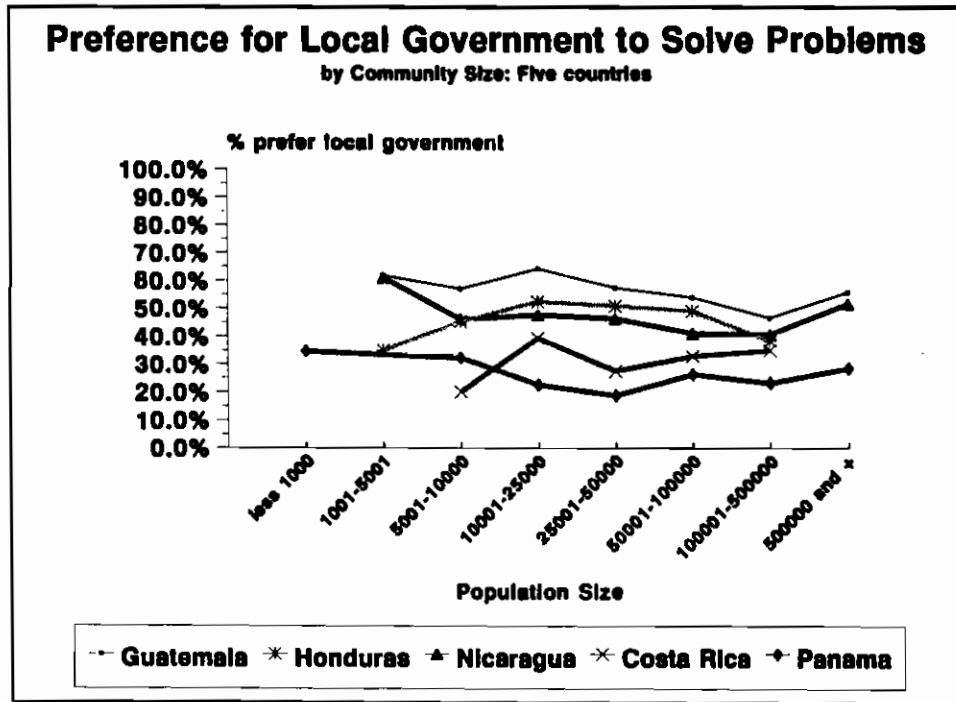


Figura 48

Gobierno Local vs. Gobierno Central

La segunda pregunta en la serie de legitimidad del gobierno local indaga si el entrevistado prefiere que se asignen más responsabilidades y financiamiento al gobierno local ó prefiere que el gobierno central asuma más funciones municipales. Las respuestas a esta pregunta se presentan en la Figura 49. Hay tres observaciones importantes en relación a estos resultados. Primero, en cada uno de los seis países, la mayoría de los ciudadanos prefiere dar más responsabilidades y apoyo financiero al gobierno local. Segundo, existen considerable minorías, alcanzando hasta un 40 por ciento en Nicaragua, que prefiere incrementar la responsabilidad del gobierno central sobre los asuntos locales. Tercero, el apoyo más fuerte para el gobierno local se encuentra en Guatemala, El Salvador y Honduras, mientras el apoyo más bajo en

Nicaragua y Panamá. En Nicaragua y Panamá menos de la mitad de los entrevistados apoya un aumento en la responsabilidad del gobierno local. Sin embargo, en Panamá un considerable porcentaje de los entrevistados (17%) apoyaría al gobierno local tuvieran seguridad de que obtendrían un mejor servicio. Esta respuesta no fue incluida en las opciones leídas a los entrevistados pero surgió durante el curso de las entrevistas. Si estas respuestas son añadidas a las respuestas de preferencia por gobierno local, entonces en cada país una mayoría apoyaría al gobierno local.

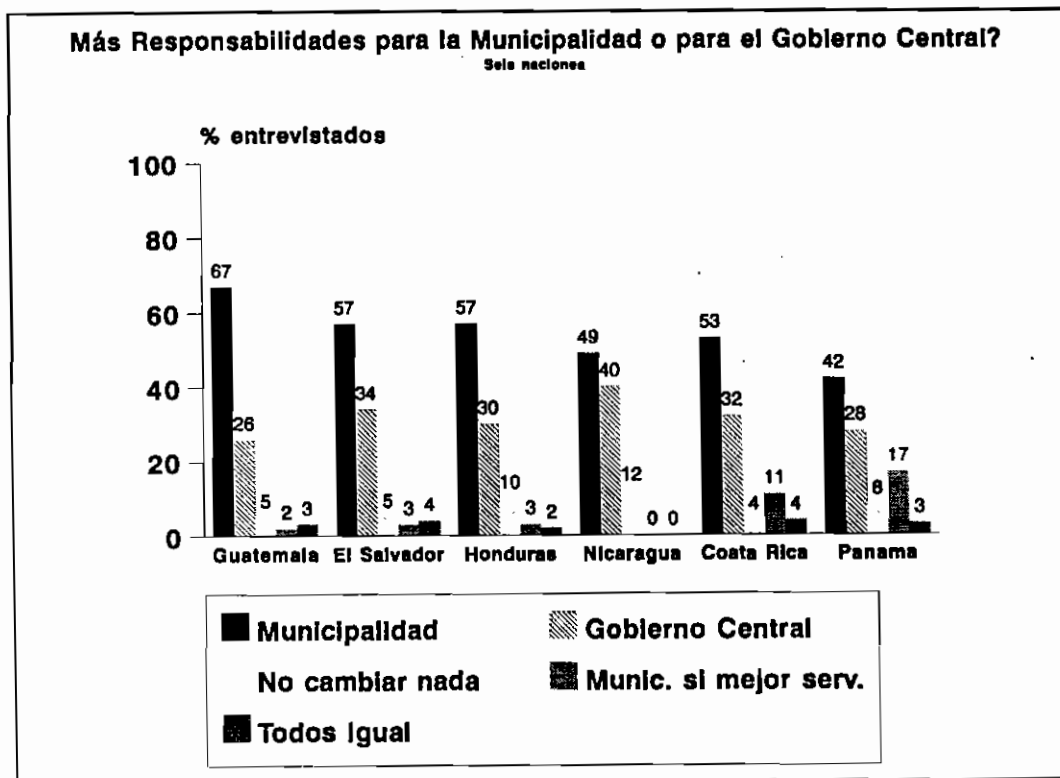


Figura 49

A fin de examinar el impacto de las variables sexo, educación, edad y tamaño de la comunidad, las respuestas que expresan apoyo por el gobierno local van a ser

separadas y comparadas con las agrupaciones relevantes.⁷ La Figura 50 presenta los resultados. Sexo no tiene ninguna influencia en Guatemala, El Salvador y Honduras. En América Central meridional, los hombres significativamente prefieren los gobiernos locales más que las mujeres; esta diferencia es más marcada en Costa Rica, aunque es también notable en Nicaragua y Panamá. Esto es ciertamente un hallazgo interesante que no tiene una explicación inmediatamente aparente.

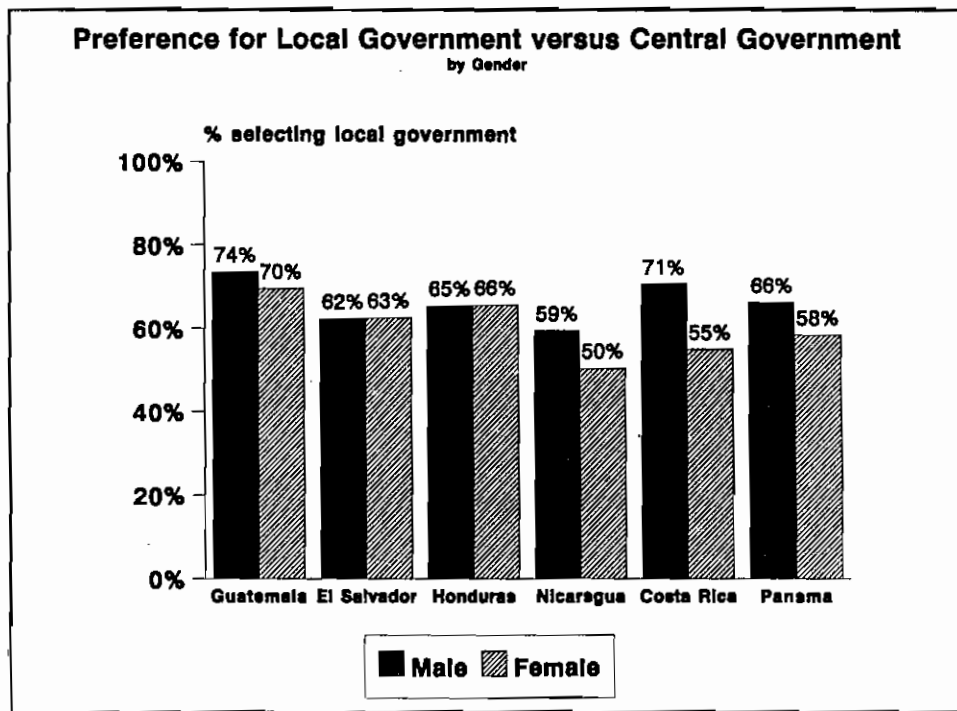


Figura 50

⁷ Para mayor simplificación, aquellos que respondieron "ningún cambio" y "más para la municipalidad si presta un mejor servicio" fueron colocados en el campo para "missing" datos. De esta manera, tenemos una comparación directa entre aquellos que apoyan al gobierno local y los que apoyan al gobierno central.

La edad y el tamaño de la comunidad no tienen relación con la preferencia del gobierno local sobre el gobierno central, así que no presentaremos los resultados. La educación tiene una relación débil con la preferencia por el gobierno local excepto entre los que tienen mayor educación. Como se muestra en la Figura 51, aquellos con educación universitaria tienden a preferir al gobierno local sobre el gobierno central en cada país de la región. Este patrón corresponde a los resultados arrojados por el análisis de la primera pregunta de esta serie para Panamá y Guatemala, pero contradice el patrón encontrado en los otros países. Es obvio, por lo tanto que los entrevistados ven una diferencia entre la primera pregunta, la cuál se focaliza en el nivel de gobierno que mejor responde a los problemas locales, y la segunda pregunta, la cuál se centra en las preferencias futuras en términos del control local versus el control central. Los centroamericanos más educados preferirían más autoridad local aún cuando en varios de los países ellos opinan que el gobierno local todavía no ha respondido satisfactoriamente a las necesidades locales.

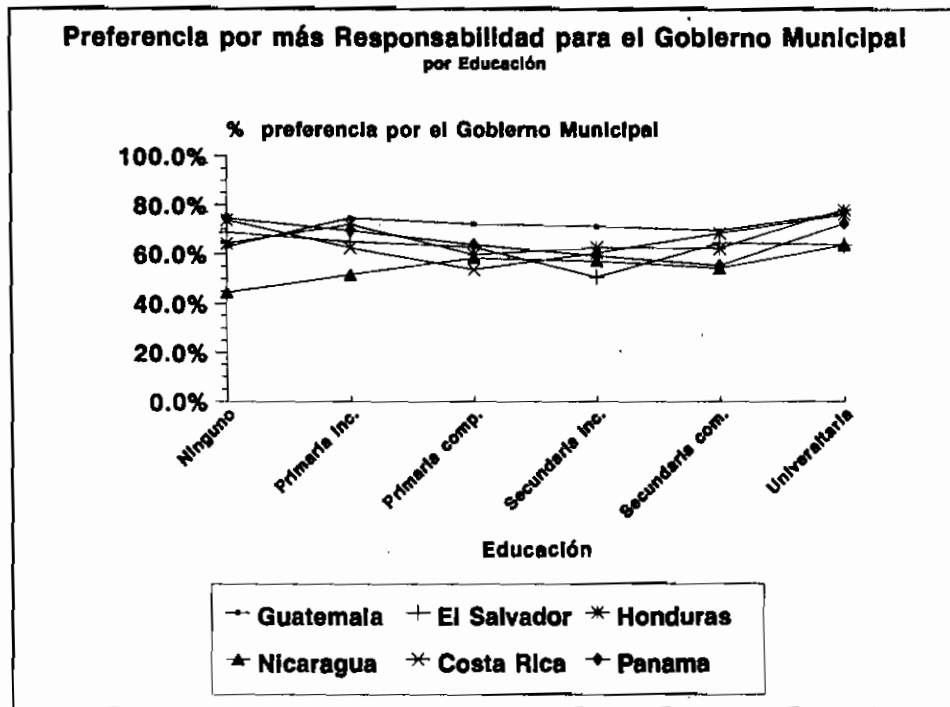


Figura 51

Disposición a Pagar más Impuestos

Los ciudadanos pueden desear un mejor gobierno pero frecuentemente ellos no están dispuestos a pagar por él. Este es el caso en los Estados Unidos (por ejemplo con la proposición 14 en California), y es también el caso en América Central, de acuerdo a los resultados de la siguiente pregunta en la serie de legitimidad. Para la región, el 66 por ciento de los entrevistados y el 72 por ciento de los que expresaron una opinión, dijeron que no estarían dispuestos a pagar más impuestos a fin de obtener mejores servicios. Como se muestra en la siguiente figura existen variaciones significativas entre los países, siendo los costarricenses los más dispuestos a pagar impuestos en comparación a los ciudadanos de los otros países. Esto puede ser en parte una función de la mayor riqueza económica de Costa Rica; sin embargo, debido

a que Panamá tiene un PNB per capita similar al de Costa Rica y una baja disposición a pagar más impuestos, ésta no puede ser la principal explicación. La sorprendente disposición de los costarricenses a pagar más impuestos es probablemente una indicación directa de la confianza de los ciudadanos en su gobierno. Los costarricenses deben percibir que en el pasado el dinero pagado en impuestos fue relativamente bien utilizado y como resultado ellos disfrutaron de muchos servicios. Cualquier visitante en Costa Rica aprecia inmediatamente su excelente red de carreteras, los omnipresentes sistemas telefónico y eléctrico (Costa Rica tiene el más alto número de teléfonos per capita en Latinoamérica, con la excepción de Argentina) [World Bank, World Development Report, 1994], y la presencia de escuelas y maestros aún en los pueblos más remotos. Los centroamericanos en otros países no han tenido una experiencia similar. No obstante, el país con el segundo más alto nivel de disposición a pagar impuestos es El Salvador; esto quizás refleja el hecho de que los gobiernos municipales a través del programa MEA y de la SRN (Secretaría de Reconstrucción Nacional) han prestado mejores servicios a sus ciudadanos.

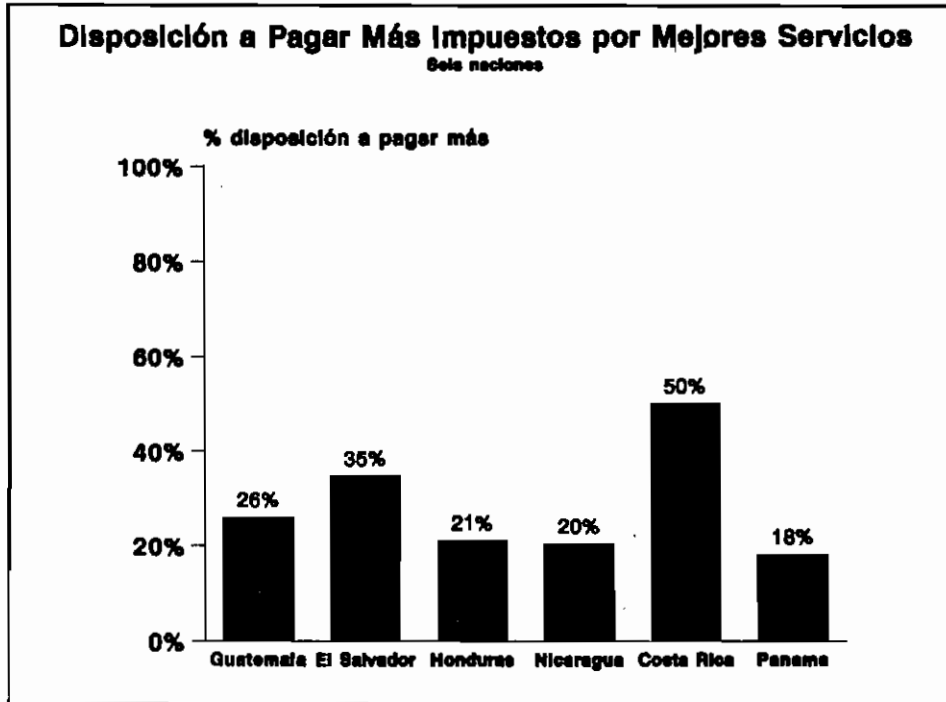


Figura 52

Es importante enfatizar las implicaciones de los hallazgos reportados en la Figura 52. En América Central, sólo una minoría, más frecuentemente una pequeña minoría, estaría dispuesta a pagar más impuestos por un mejor servicio. Debido a que muchos de los planes de descentralización tienen un componente tributario como factor fundamental para incrementar la habilidad del gobierno local en la solución las necesidades locales, estos resultados sugieren que estos planes pueden confrontar dificultades. Los ciudadanos necesitan ser persuadidos de que el pago de más impuestos es favorable a sus intereses. Quizás una campaña publicitaria debería ser implementada en estos países antes de que los impuestos sean incrementados, y de que los ciudadanos se alienen de sus gobiernos locales.

La variable sexo diferencia a los centroamericanos en su disposición a pagar impuestos. En cada país el patrón es similar, los hombres están más dispuestos que las mujeres a pagar más impuestos (ver Figura 53). Quizás esto es un reflejo del hecho de que los hombres en la región tienen mucho más control sobre la riqueza que las mujeres.

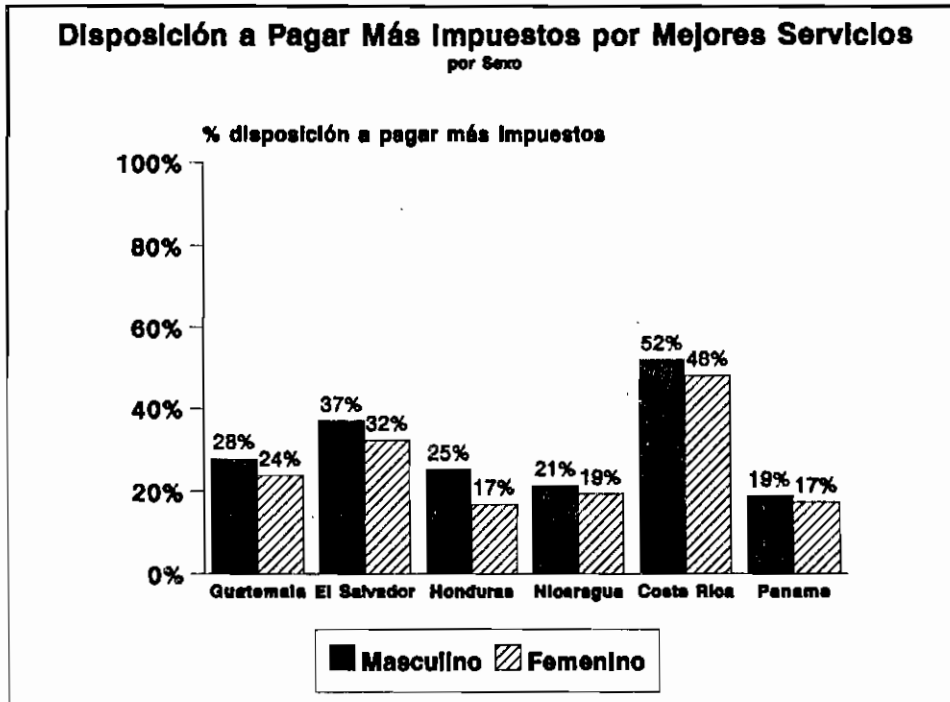


Figura 53

La educación presenta una relación consistente con la disposición a pagar impuestos en los seis países. Como se muestra en la Figura 54, una mayor educación conduce a un mayor apoyo por impuestos para el gobierno local. El extraordinario alto nivel de apoyo por elevados impuestos entre los costarricenses con ninguna educación puede ser una anomalía, solamente 30 costarricenses sin educación fueron entrevistados y es difícil derivar conclusiones de un grupo tan pequeño.

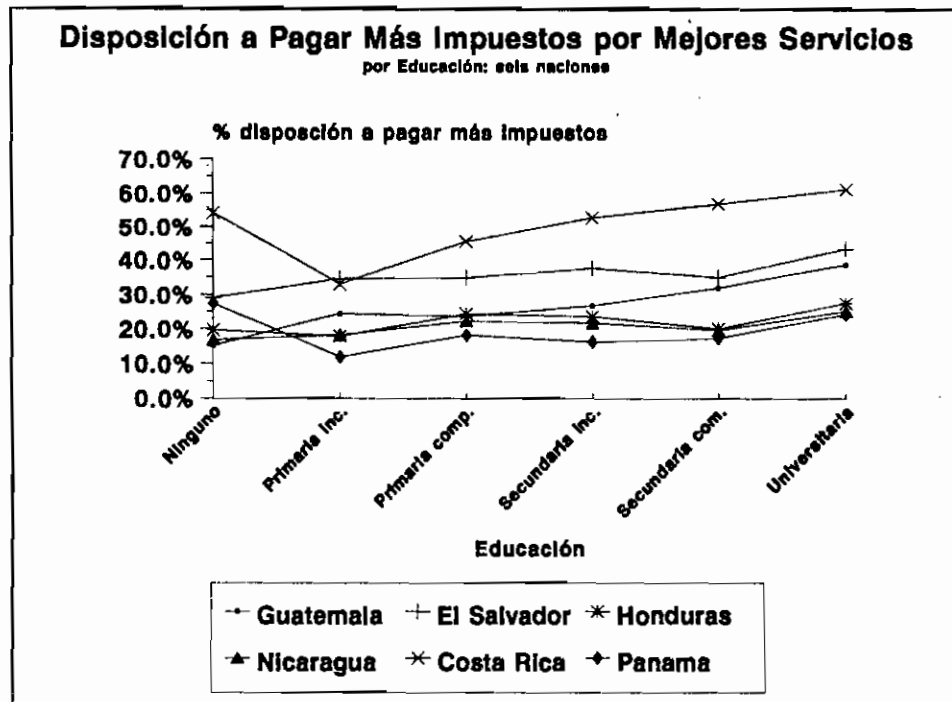


Figura 54

La edad también está directamente asociada con la disposición a pagar más impuestos, los ciudadanos más viejos tienen una menor disposición que los jóvenes. Parte de esta diferencia es sin duda un reflejo de los bajos niveles de educación encontrados entre los centroamericanos más viejos. Los seis países presentan el mismo patrón tal como se aprecia en la Figura 55.

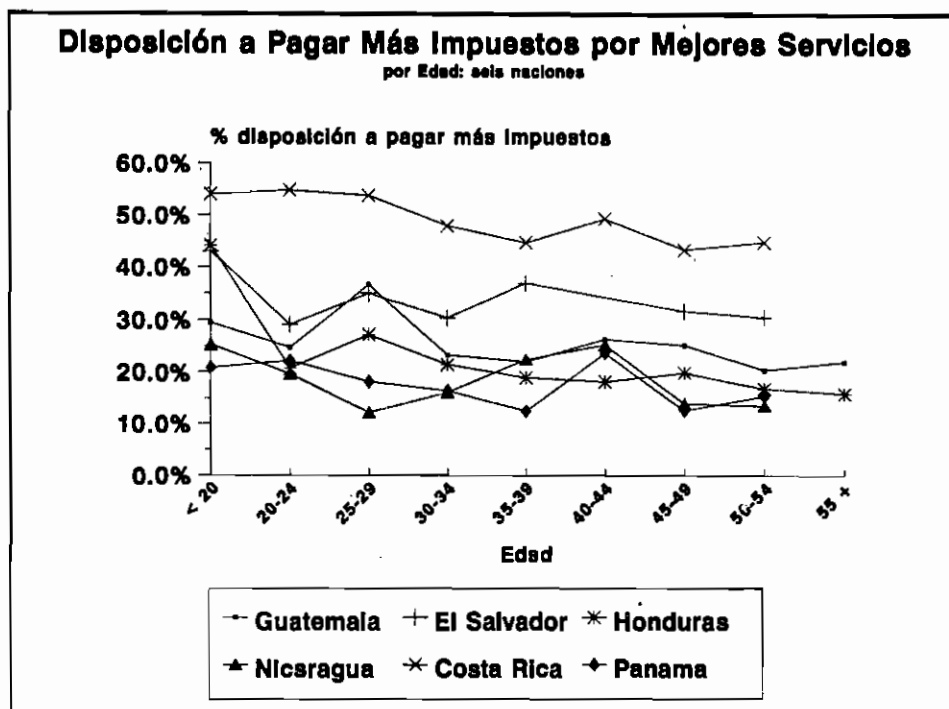


Figura 55

El tamaño de la comunidad no presenta una relación consistente con la disposición a pagar más impuestos y como resultado no se incluye la figura correspondiente.

Respuesta de los Funcionarios Municipales Electos a las Demandas Populares

La pregunta final de la serie de legitimidad se centra en la propensión a responder a las demandas populares de los funcionarios municipales electos. La pregunta está estructurada con el mismo formato de cinco opciones de respuesta usado en las preguntas anteriores. Una vez más, el sistema de codificación fue revisado para analizar las respuestas en el rango de 0 a 100. Los resultados de esta pregunta se muestran en la Figura 56. Existe una variación significativa entre los países de la región, con Guatemala y El Salvador teniendo la percepción del público

más positiva y Panamá la más negativa. Otra vez, los valores iguales ó inferiores a 40 representan el rango negativo, y los valores de 80 ó superiores el rango positivo; los promedios nacionales en América Central caen en los valores medios de la escala, con Guatemala y El Salvador más cerca del rango positivo.

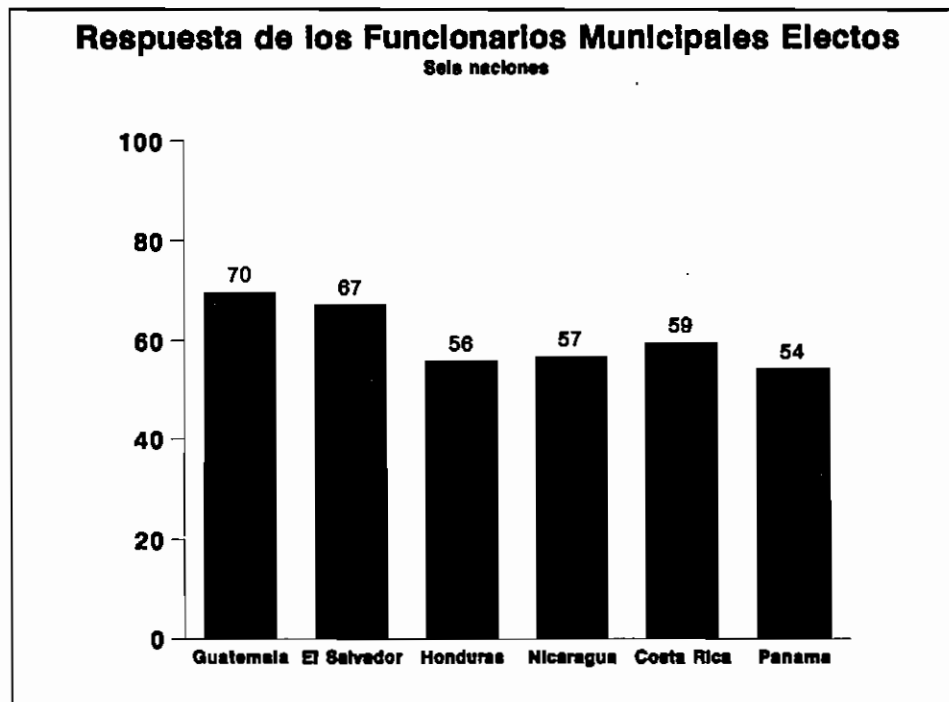


Figura 56

Sexo, educación, edad y tamaño de la comunidad no tienen un impacto significativo en la propensión de respuesta de los funcionarios, y por este motivo los datos correspondientes no son reportados. La única variación importante es, por lo tanto, entre los países y no entre los diferentes segmentos de la población local.

VI. Conclusiones Preliminares

Este estudio ha presentado una considerable cantidad de información y sería difícil repetir cada uno de los principales hallazgos. Sin embargo, hay algunos resultados que deben ser enfatizados.

- Este es el primer estudio que compara el comportamiento y las actitudes de los centroamericanos hacia el gobierno local para las seis repúblicas de habla hispana. En total, 7.268 personas fueron entrevistadas en el período marzo-junio de 1994.
- Las preguntas fueron agrupadas en tres categorías: 1) participación, 2) satisfacción y 3) legitimidad. Las diez preguntas formaron tres dimensiones diferentes.
- Para América Central como un todo, el 11.3 por ciento de la población asistió a sesiones municipales el año pasado. Los salvadoreños asistieron en una proporción significativamente más alta (17.7%) que los ciudadanos de cualquier otro país.
- Los hombres asistieron a sesiones municipales más frecuentemente que las mujeres.
- La educación tiene una clara relación positiva con la participación solamente en Costa Rica y Panamá.

- Los niveles más altos de participación fueron encontrados entre los individuos en sus veinte y treinta años. Las personas muy jóvenes ó muy viejas participan menos.
- La participación en América Central es más alta en las comunidades de 1.000 a 10.000 habitantes, y disminuye constantemente a medida que el tamaño de la comunidad aumenta. La participación alcanza niveles extraordinarios en El Salvador (cerca de 60%) en comunidades de 5.000 a 10.000 habitantes.
- En Costa Rica, más de un quinto de los entrevistados hizo alguna petición de ayuda al gobierno local durante el año pasado; en otros países el porcentaje fue más bajo, entre 11 y 16 por ciento.
- Los hombres tienen una mayor probabilidad que las mujeres de solicitar ayuda al gobierno local; la diferencia más grande se encuentra en Guatemala y la más pequeña en El Salvador y Costa Rica.
- La petición de ayuda alcanza su nivel más alto entre los entrevistados en sus veinte años y disminuye para los entrevistados de mayor edad.
- La petición de ayuda al gobierno local tiende a ser más alta en las comunidades más pequeñas.

● La votación en elecciones para el gobierno local es bastante alta en El Salvador, Costa Rica y Panamá, y baja en Guatemala y Nicaragua. En Guatemala, sin embargo, la elección local anterior a la encuesta fue realizada separada de las elecciones nacionales, un factor que pudo disminuir la concurrencia.

● Los hombres tienen una mayor probabilidad de votar que las mujeres en Guatemala, pero en otros países la diferencia en el voto de acuerdo a sexo es pequeña.

● Los centroamericanos más educados tienen una mayor probabilidad de votar que los menos educados.

● La edad sigue un patrón similar a las otras formas de participación, con la votación alcanzando su nivel más alto en aquellas personas entre sus 20 y 30 años, disminuyendo entre los ciudadanos más viejos.

● Los servicios municipales y el trato de los funcionarios municipales son evaluados como regulares por la mayoría de los centroamericanos. En El Salvador la evaluación es más favorable que en otros países. En El Salvador y en Costa Rica, los ciudadanos que viven en pequeñas comunidades están más satisfechos con los servicios municipales.

● En comparación con los gobiernos municipales anteriores, la mayoría de los centroamericanos siente que su gobierno actual es similar.

● En cada país, excepto en Panamá, los centroamericanos creen que el gobierno local tiene una mayor propensión a responder a sus necesidades que el gobierno central ó los diputados nacionales. Esta creencia es aún más fuerte en Guatemala.

● En las comunidades pequeñas de El Salvador la preferencia por el gobierno local sobre el gobierno central es extremadamente alta.

● En cada uno de los seis países, los entrevistados prefieren dar mayores responsabilidades y recursos a sus gobiernos locales antes que tener un gobierno central con un mayor control sobre los asuntos locales.

● Solamente en Costa Rica aproximadamente la mitad de los entrevistados estaría dispuesto a pagar más impuestos por mejores servicios. En los otros países, menos de un tercio estaría dispuesto a hacer lo mismo. Los entrevistados con mayor educación y los hombres muestran una mayor disposición a pagar impuestos más altos.