

## **La democracia: problema central de las relaciones**

### **Estado-Sociedad Civil**

*Sofía Montenegro*

#### **I. Introducción**

Hablar del papel de la sociedad civil en los procesos de desarrollo así como de su fortalecimiento se ha vuelto un lugar común entre nosotros. Por eso mi propósito es dejar planteada una duda razonable sobre si estamos haciendo lo necesario o lo suficiente para “fortalecer la sociedad civil” o si hemos equivocado el rumbo, por lo cual me voy a centrar en la caracterización del sistema político y la relación que ha existido entre la sociedad civil y el Estado nicaragüense, en el marco de las relaciones internacionales existentes.

Partimos de la premisa que tanto el Estado como la sociedad civil son dos esferas autónomas, políticas y públicas, entre las cuales hay una interrelación permanente. Entenderemos por sociedad civil la esfera de las relaciones entre individuos, grupos y clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las relaciones estatales. La sociedad civil es así el terreno de los conflictos económicos, ideológicos, sociales y religiosos, respecto de los cuales el Estado tiene la tarea de resolverlos, ya sea mediándolos o suprimiéndolos, pero también es la base de la que parten las demandas respecto de las cuales el sistema político está obligado a dar respuestas.<sup>1</sup>

El plano del Estado o sociedad política, de acuerdo con Gramsci, se refiere a la función de hegemonía que el grupo dominante ejerce en toda la sociedad, así como del dominio directo que se expresa en el Estado o gobierno jurídico.<sup>2</sup>

Gramsci usa el concepto de *hegemonía*, para explicar cómo una clase podía establecer su liderazgo sobre otras a través de la dominación ideológica, y cómo el uso de la violencia para imponer un cambio puede volverse superfluo, una vez que se ha establecido una autoridad ideológica, o sea, una “hegemonía cultural”.

---

<sup>1</sup> Norberto Bobbio, et al. Diccionario de Política, (México: Siglo XXI, 1995) p. 1519-24

<sup>2</sup> Antonio Gramsci. Cuadernos de la cárcel. (1947-1951). (México: Juan Pablos Editor, 1975).

En este tanto, el Estado es un tipo de estructura que define y regula las relaciones sociales entre los actores por el ejercicio del poder, lo cual requiere la combinación de las funciones represivas con las hegemónicas, a través de instituciones encargadas de la transmisión de los valores dominantes (socialización) y a través de las cuales la clase dominante ejercita su propia hegemonía.

En esta perspectiva, la sociedad civil aparece como el terreno de la reproducción del consenso o consentimiento, pero también como el espacio del disenso o desacuerdo donde se expresan diversos intereses o ideologías alternativas a la dominante y las divisiones de la sociedad como un todo.

Asumimos como punto de partida que el concepto de “sociedad civil” es un concepto relacional. Su fuerza, su forma, sus espacios de acción solo pueden entenderse en tanto están vinculados con la actuación y el papel del Estado. Concordamos con quienes sostienen que una conceptualización adecuada de “sociedad civil” en América Latina tiene que ubicarse en las condiciones históricas de las luchas contra los regímenes militares y la construcción democrática, y por tanto, hay que plantear la discusión sobre el papel de la sociedad civil en los procesos de transición y consolidación democrática.<sup>3</sup> Otra dimensión sobre la cual la sociedad civil actúa y es afectada, es el Mercado, que opera en la lógica de relaciones que establece la globalización, implicando la apertura al exterior, la disminución del poder del Estado-nación y el protagonismo del mercado.

Nuestro análisis sobre el papel de la sociedad civil en Nicaragua –o para el caso, las sociedades postconflicto de Centroamérica- se enmarca en la doble tensión de un proceso de democratización no terminado y un arrollador proceso de integración regionalizada en la economía internacional, que busca generar condiciones para la inversión extranjera y para el crecimiento económico extrovertido, y no desarrollo entendido como calidad de vida y equidad social, situación que dificultaría aún más la expansión de la ciudadanía y el logro de la democratización social.

---

<sup>3</sup> Cfr. Luis Salazar C. “El concepto de sociedad civil (usos y abusos) y Juan Carlos Portantiero “La sociedad civil en América Latina: entre autonomía y centralización” en: Sociedad civil en América Latina. Representación de intereses y gobernabilidad Peter Hengstenberg/K. Kohut/G. Maihold (Editores) ADLAF-FES-Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1999.

## II. La regulación del conflicto

Los actores de la sociedad civil, como se sabe, son los ciudadanos sujetos de derecho. Sin embargo, la ciudadanía no es un dato ni un mero estatus legal, sino que es una construcción basada en estructuras institucionales que la posibilitan. Como ha señalado T.H. Marshall, la creación de ciudadanía es un proceso que articula formas de movilización de la sociedad civil con constitución de instituciones jurídicas que implantan nuevos derechos. En este sentido, hay relaciones de mutua implicación, en el proyecto democrático, entre sociedad civil y ámbito político-institucional. Pero, como apunta Portantiero, no siempre las invocaciones a la sociedad civil tienen este marco de referencia: no lo tienen claramente en la matriz neoliberal que suplanta al ciudadano por el consumidor y que ve en la expansión de la sociedad civil un mero argumento a favor del debilitamiento de los roles protectores del Estado.<sup>4</sup>

Es importante traer a colación que la constitución de una estructura de derechos ciudadanos a partir del siglo XVIII (derechos civiles, derechos políticos, derechos sociales) y del desarrollo paralelo del sistema capitalista creó condiciones para una “relación de congruencia” entre estado y sociedad, una relación en la que la sociedad civil cuenta con los instrumentos y con el poder para condicionar la acción del estado, que es característica de los sistemas de gobernabilidad de las sociedades democráticas del occidente desarrollado (Held, 1991).<sup>5</sup>

En este tanto, la *governabilidad* se define como “la capacidad que posee el Estado y el sistema político de un país para administrar y regular el conflicto social”<sup>6</sup>, puesto que la contradicción entre el principio democrático de la igualdad con la desigualdad producida por la dinámica económica capitalista, es generadora de conflictos. Los derechos sociales surgieron así con el fin de asegurar la reproducción del orden social capitalista y su legitimidad. Por ello se buscó cómo articular el crecimiento económico, los beneficios sociales y la democracia política, que generó el Estado de Bienestar. Se generó así el paradigma de una relación posible y virtuosa entre capitalismo y democracia, pero como señala Angel Saldomando, entre más se alejaron

---

<sup>4</sup> Portantiero, Op. Cit. Pág. 36.

<sup>5</sup> Citado por Andrés Pérez Baltodano, “Una perspectiva histórica comparativa del orden social”. En: Orden social y gobernabilidad en Nicaragua 1990-1996. (Managua: CRIES, 1998)

<sup>6</sup> A. Pérez B. Op. Cit.

uno de otra, más sufrió la democracia como régimen político capaz de asegurar la gobernabilidad; entre más se acercaron, la democracia se reforzó como régimen político.<sup>7</sup>

Lo que nos interesa relevar aquí es que el mantenimiento de esta “relación de congruencia” entre el Estado y la sociedad civil, viene condicionada en el plano político por los mecanismos en que se produce la acción y ejercicio del gobierno, pero también por todas las condiciones necesarias para que ésta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respeto social. En este sentido la gobernabilidad sería el resultado de numerosos factores que dependen de:

- La representación política (sistemas electorales)
- El sistema de partidos existentes
- Los arreglos institucionales que regulan las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo
- Los niveles de participación política
- El fortalecimiento de la sociedad civil y la evolución de la cultura política
- La orientación y comportamiento de la economía
- La integración de sectores cada vez más amplios de la sociedad en el sistema productivo

## **2.1. Reforma del Estado y rechazo a demandas**

En la década del 70 como resultado de las contradicciones del Estado del capitalismo avanzado agravado por el desarrollo del sistema democrático, que creaba problemas de legitimación para aquél, se dio un giro crítico en la política occidental, surgiendo la tesis de la “ingobernabilidad”, que sería el conjunto de condiciones que ponían en crisis la relación entre el sistema político y el régimen de acumulación y la disminución de la tasa de ganancia. De acuerdo con los teóricos del neoliberalismo conservador, la ingobernabilidad es la tesis del exceso de demandas por:

- Aumento desmesurado de expectativas y reivindicaciones costosas de parte de los ciudadanos

---

<sup>7</sup> Angel Saldomando Díaz. “Construcción del orden y gobernabilidad”. En: Orden social y gobernabilidad en Nicaragua 1990-1996. (Managua: CRIES, 1998)

- Disminución de la capacidad del Estado para satisfacerlas y pérdida de legitimidad

La reestructuración económica llevó a modificar las condiciones sociopolíticas de su funcionamiento, organizada en base a la redefinición del pacto social en los países capitalistas; para debilitar la resistencia social al cambio y facilitar la restauración de la acumulación a través del aumento de ganancia. Se emprendió la arremetida contra el Estado de Bienestar, reformándolo, a fin de contener las demandas sociales, darle preeminencia al mercado para la satisfacción de las mismas, hacer estados más duros y sistemas políticos más cerrados.

Para los países pobres se recetó disciplina fiscal, prioridades del gasto público, reforma impositiva, liberalización financiera, tipos de cambio unificados y competitivos, liberalización comercial, inversiones directas extranjeras, privatizaciones, desregulación y seguridad de los derechos de propiedad (“Consenso de Washington”). En términos de la asistencia externa, el discurso del desarrollo, pasó de la estabilización y las políticas de ajuste de la década de los 80, al anti-intervencionismo estatal de los 90 con el “desarrollo amigable al mercado”.

## **2.2. El “ajuste” de la sociedad civil y de la participación**

Todos estos ajustes estuvieron además acompañados de un ajuste social y político, que significó la reconfiguración de la participación, de las instituciones y de los actores, desde la perspectiva de mantener la relación entre la estabilidad política y el control de la participación, en el marco de la reducción del Estado y la preeminencia del mercado.

La función de la participación en esta perspectiva está limitada a acompañar tal modelo, donde el papel de la democracia se reduce a garantizar derechos individuales y se deja al mercado la satisfacción de las demandas y necesidades sociales. Con ello la participación social “ajustada” se vuelve funcional al modelo económico neoliberal. En esta lógica, el Estado se encarga de administrar el modelo y se traslada a la sociedad la responsabilidad de su propia supervivencia dentro del mismo.

Así, el proceso de empobrecimiento e informalización iniciado desde los 70 se incrementó y tuvo su impacto en la sociedad civil de Latinoamérica, que se manifiesta en los “nuevos pobres” que son exclases medias y trabajadoras; la informalización de la economía y el incremento de la exclusión social.

Los pilares institucionales de la sociedad civil tradicional empezaron a declinar (cámaras de comercio e industria, colegios profesionales de la clase media, movimiento laboral urbano y confederaciones campesinas)<sup>8</sup> y en los años posteriores a 1980 el movimiento laboral sufrió los efectos de la crisis y el ajuste: caída de salarios, desocupación, cambios en las relaciones laborales y erosión de la afiliación sindical. El proceso de informalización de esa manera creó sus propios actores, sus propios ganadores y perdedores.

### **El reemplazo de los actores**

Uno de esos actores, es el sistema de las organizaciones profesionales del desarrollo (ONGs) que se desarrolló bajo la influencia de gobiernos e instituciones multilaterales, para “descentralizar” la atención ante la reestructuración económica y a las que se les trasladó la tarea de asumir las responsabilidades sociales de las que se despojaba al estado, bajo el rubro de “ayuda al desarrollo” a través de proyectos de asistencia o sobrevivencia para los informalizados.

La proliferación de ONGs en las últimas tres décadas, se ha manifestado según algunos autores como una ola de actividad organizada voluntaria en el mundo desarrollado y luego en los países pobres, como organizaciones sin fines de lucro con objetivos muy diversos, esto es, asuntos que los Estados no atendían o habían dejado de hacerlo.<sup>9</sup> Esta proliferación de las ONGs son tanto producto de las presiones de arriba –de organismos multilaterales y países desarrollados- y de presiones de abajo –v.gr. la voluntad de los actores sociales mismos en relación con ciertos problemas públicos. El resultado es que en todos los países del Sur del mundo se ha arraigado una “nueva maquila” basada en la difusión de la cooperación internacional, en la que organizaciones donantes del Norte funcionan como Bancos de Desarrollo para estas actividades formando redes complicadas de asociaciones de desarrollo (Kruijt, 2000), puesto que el sistema de ONGs es flexible, orientado al cliente y al organismo donante, adaptable y eficaz, opera a escala moderada y a nivel local.

---

<sup>8</sup> Dirk Kruijt. Baile de Disfraces. Ensayos sobre viejos y nuevos actores en la sociedad militar y la sociedad civil en América Latina. (San José, FLACSO, 2000).

<sup>9</sup> Blanca Torres. “Las organizaciones no gubernamentales: avances de investigación sobre sus características y actuación”. En: Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica. José Luis Méndez (Coordinador), Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas, A.C. México, 1998.

En este tanto no han sido los “viejos” movimientos sociales ni los “nuevos” emergentes los que captaron la necesidad de ir organizando a los informales sino el creciente sistema de ONGs y sus financiadores, de cara a las inquietudes y aspiraciones de los nuevos pobres, las masas populares desmembradas, refugiados y desplazados de las guerras civiles en los países andinos y centroamericanos, asumiendo la función de proveer a la inserción local y la satisfacción de necesidades básicas.

### **El cambio de categoría: de ciudadanos a *pobres***

Se desarrollaron así estrategias de intervención bajo el binomio del discurso de la *pobreza* y *desarrollo*, donde ahora se insta a las informalizados categorizados genéricamente como *pobres* a participar en una difusa propuesta de desarrollo local como parte de los procesos descentralizadores y de reforma del estado.

Estos procesos han tenido como resultado que por arriba se cerraran los espacios políticos, se estableciera la sustitución por actores funcionales de las organizaciones sociales debilitadas, mientras que por abajo se desarrollaba la fragmentación, la descentralización y proyectos para pobres en el espacio local, en los cuales aquellos pasaban a ser tratados como “beneficiarios”, o “usuarios”, pero no como sujetos.<sup>10</sup> Los informalizados quedaron así desorganizados, desmovilizados y dependientes del “proyecto”. En este marco de cosas la participación ciudadana también se ha reconfigurado para que pueda sumarse a la aplicación del modelo. Angel Saldomando ha sintetizado este proceso en la siguiente matriz para el caso de Nicaragua.<sup>11</sup>

<b>Reformas</b>	<b>Efectos</b>	<b>Participación funcional en:</b>
Ajuste e impacto social	Pobreza	Fondos sociales Planes contra la pobreza

<sup>10</sup> Esta realidad ha sido constatada en Nicaragua. Cfr. Sofia Montenegro y Elvira Cuadra. La Descentralización en Nicaragua: diagnóstico del proceso. (CINCO, Agosto 2003, inédito).

<sup>11</sup> Ángel Saldomando. “¿Qué vamos a hacer con los pobres?” Ponencia presentada en el Seminario Reformas Institucionales, Estrategias de lucha contra la Pobreza y Espacios Políticos. Université du Québec a Montreal, (Mayo 2002).

Condicionalidad Programas de Reforma	Pérdida de legitimidad política Programas estándar Pérdida de soberanía	Concertaciones Consultas
Reducción del Estado Reforma del Estado	Pérdida de control Ineficacia Corrupción Falta de cobertura Tecnocracia autónoma	Descentralización Municipalización Desarrollo local
Aumento de la desigualdad económica y política	Anomia Violencia Desintegración	Proyectos para pobres ONGs
Desregulación Privatización Concentración Ajuste sin estrategia productiva	Sector informal Precariedad Marginalidad	Micro-empresas Crédito no convencional Programas sociales temporales focalizados

Tras 20 años de aplicación de los programas de reformas y sus constatados fracasos, se busca empujar ahora una integración de los componentes institucionales de las reformas con sus componentes sociales, en el marco de estrategias más integradas, donde la pobreza se reconoce como un problema fundamental.

En este proceso, a partir de la década de los 90 se hizo lugar común de la clase política y los organismos multilaterales el concepto de gobernabilidad. Para la clase política la búsqueda de gobernabilidad sustituyó las pretensiones de democratización o consolidación, después de las caídas de los regímenes militares. Para ésta la gobernabilidad es un simple recetario de fórmulas para la acción cotidiana del gobierno, sea como un suficiente apoyo legislativo o expresado como la ausencia de trabas sistémicas que malograrían la eficacia de las políticas. Para los organismos multilaterales, el concepto se asocia también a la idea anterior y en la medida que tenga implicaciones concretas en las políticas de reforma estructural aplicadas.



## **La vuelta a escena de la sociedad civil: “empoderar” a los pobres**

En este sentido, e intentando superar los obstáculos que impiden la integración de los pobres, se identifican como elementos necesarios la apropiación del cambio, la participación, el desarrollo de la sociedad civil, de normas eficaces, el pluralismo y la gestión de los conflictos, con el fin de que los pobres que son la mayoría puedan “empoderarse” e insertarse para negociar alguna compensación.

Según el Banco mundial, dado que el paradigma del desarrollo ha cambiado “hoy se reconoce ampliamente que ningún actor por sí solo puede lograr la disminución de la pobreza y que, para hacerlo cabalmente, se necesita el enfoque concertado de varios socios, incluidas las organizaciones de la sociedad civil... hay evidencias cada vez mayores de que el concurso de la sociedad civil tienen buen sentido económico”<sup>12</sup> por la cual ha convertido la participación de esta en una prioridad corporativa e incorporado esta idea en nuevos instrumentos, tales como el Marco de Desarrollo Integral, los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza y sus métodos de consulta.

El BM entiende por sociedad civil “el escenario en el que se reúnen las personas con el fin de velar por sus intereses comunes, no para luchar o ejercer el poder político, sino porque algún asunto les inspira suficiente interés como para tomar medidas colectivas”.<sup>13</sup> En este sentido concibe la participación de la sociedad civil como un medio para promover el “empoderamiento”, el cual define como “un proceso que incrementa los activos y la capacidad de los pobres –tanto hombres como mujeres- así como los otros grupos excluidos, para participar, negociar, cambiar y sostener instituciones responsables ante ellos que influyan en su bienestar”.<sup>14</sup>

Los concibe así como grupos de presión cuyos rasgos son los de ser: 1) un grupo organizado, 2) expresar conscientemente intereses parciales o particulares; 3) plantean solicitudes al poder público para obtener sus fines y en caso de usar la presión, ella no es utilizada de manera regular; 4) no buscan ejercer por sí mismos el poder público; 5) no asumen la responsabilidad

---

<sup>12</sup> Cfr. Empoderar a los Pobres y Promover la Rendición de Cuentas en Latinoamérica y el Caribe. Marco y Estrategia Regionales para el Trabajo con la Sociedad Civil AF02-AF04. (Washington: Banco Mundial, 2002). Pág 15.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Pág. 11.

de las decisiones adoptadas bajo su influencia. Porque tienen estos rasgos, algunos autores prefieren usar el vocablo *cabildeo* para referirse a tales grupos. Pero en todo caso la efectividad del grupo de presión dependerá del *sistema político* en que éste se inserte y de los recursos que controle y de la facilidad de acceso a las autoridades competentes para adoptar la decisión política. Volveremos sobre esto más adelante.

En resumen, que lo que se puede observar es que la propuesta de recuperar la noción de sociedad civil, (al menos en la perspectiva de las agencias financieras internacionales) es de carácter instrumental, con una participación limitada y controlada, a fin de que ella misma se haga cargo de buscar paliativos para la cada vez más creciente masa de gente excluida del modelo, participando en la administración de la crisis, sin hacer olas y sin pretender condicionar la acción del Estado a dar respuesta a los múltiples problemas que aquejan a la sociedad y que son resultado del modelo impuesto.<sup>15</sup>

Sin embargo, frente a estas concepciones se erige una corriente crítica que afirma una concepción de gobernabilidad alrededor del Estado nacional necesario para el desarrollo integral y democrático, donde la relación entre el mercado y el desarrollo es problematizada como una de las tensiones del orden social que el Estado debe regular para orientarla con los medios democráticos. Esta concepción, que en lo personal suscribimos, pone en el centro del debate el problema del Estado, del sistema político y la participación y cuestiona los supuestos sobre los que operan las multilaterales en cuanto a cómo se “fortalece” o “participa” la sociedad civil, dentro del modelo impuesto.

### **III. Rasgos del Estado nacional y de la sociedad civil nicaragüense**

Si revisamos los rasgos que presenta el Estado nicaragüense, veremos que la organización de la sociedad civil nicaragüense se ha producido por un proceso histórico de exclusión-inclusión, en el marco de una formación socio-económica concentradora, un sistema político cerrado y excluyente y el conflicto entre sociedad y régimen político.

---

<sup>15</sup> Cfr. La Fuerza de la Gente. Prácticas participativas en Nicaragua. Eduardo Mangas (ed.) CDC-HD, Managua, 2000

La exclusión que ha sido la marca de nacimiento del estado nacional, ha respondido a necesidades de los grupos hegemónicos, mientras que la inclusión ha ocurrido por cambios en correlación de fuerzas, las necesidades de los grupos de poder y el empuje de los excluidos.

Las evidencias indican que la sociedad civil nicaragüense emerge a partir de la segunda mitad del siglo XIX, distinguiéndose tres etapas en el siglo XX, cuyos inicios estuvieron marcados por la intervención militar extranjera: i) la de la dictadura somocista (década de los 30 a 1979), ii) los diez años del régimen sandinista (79-90) y iii) el periodo post-conflicto que comenzó en 1990 y continúa hasta nuestros días, marcado por una transición a la democracia inconclusa.

### **3.1. Rasgos del sistema político**

Por sistema político se entienden las instituciones políticas y los procesos que relacionan al Estado con la sociedad; con los actores políticos que representan proyectos sociales determinados y que responden a los problemas históricos específicos de cada sociedad, así como la cultura política dentro de la que operan. El sistema político de Nicaragua a través del proceso histórico, a partir del surgimiento de los partidos políticos (liberal y conservador) en el siglo XX se ha caracterizado por los siguientes rasgos:

- El Estado nicaragüense nunca desarrolló la capacidad para controlar los principales factores que determinan la evolución histórica de la sociedad, por su dependencia externa.
- El modelo de relación entre el Estado y la sociedad civil ha sido oligárquico-patrimonialista, basado en el control sistemático del poder estatal por un sector social minoritario, con ausencia de mecanismos efectivos de participación y representación social.
- Debido a lo anterior, la sociedad nunca logró generar la capacidad política necesaria para condicionar la acción del Estado, de manera que la gobernabilidad (la capacidad para administrar y regular el conflicto social) ha sido a punta de represión.
- El sistema político nicaragüense se ha caracterizado por una sucesión de regímenes autoritarios, que privilegian el aspecto del mando y menosprecian el consenso y donde

el ejercicio del poder está marcado por el liderazgo caudillista, el clientelismo, el nepotismo y la corrupción.

- A comienzos del siglo XXI, el estado nicaragüense se caracteriza por ser una democracia tardía e incompleta, debido al truncamiento de la transición, tras el período revolucionario, que tiende a la regresión autoritaria con el restablecimiento del sistema político excluyente de las “paralelas históricas” de liberales y conservadores (hoy sandinistas y liberales).
- Los partidos están en crisis por su incapacidad para realizar la intermediación entre el Estado y la sociedad y carecen de representatividad, con cúpulas autónomas de sus bases y de la sociedad. Están abocados a la disputa por espacios de poder pero tienen el monopolio de la acción política y nexos utilitarios con sectores del movimiento social, aún en buena medida subordinado políticamente, con lo cual la cultura política no evoluciona.
- Una sociedad civil débil por la crisis de los partidos políticos, el debilitamiento de los movimientos y la oenegización de las organizaciones sociales, y que sólo participa de manera funcional en “parcelas de desarrollo” de manera inconexa y a escala microsocia, hace política de “espacios” a nivel local o ad hoc, o en la periferia institucional, donde se pierde la perspectiva nacional o estructural de los problemas.
- Pese al crecimiento de nuevas formas de asociacionismo (particularmente ONGs), éstas se destacan por su desarticulación y su falta de capacidad para condicionar la acción del Estado desde espacios públicos independientes de éste pero que a su vez están condicionadas por la cooperación y sus esquemas, mientras la ciudadanía está más empobrecida, desmovilizada e impotente que nunca.
- La sociedad en su conjunto se ha vuelto políticamente más anémica y manipulada, mientras los gobiernos se vuelven más autónomos hacia adentro y más dependientes hacia fuera, en el marco de una situación política incierta e inestable, con un ejecutivo débil, poderes partidizados y un empobrecimiento indetenible.
- La inminencia de la firma de los tratados de libre comercio Estados Unidos-Centroamérica, así como del Plan Puebla-Panamá que proporcionará la infraestructura a estos tratados, así como la estrategia nacional de conglomeradas a favor de la inversión extranjera transnacional, tienden a que el débil Estado nicaragüense continúe adecuándose a las presiones externas, en detrimento de su capacidad para dar respuesta a las necesidades y aspiraciones de la sociedad.

Según esos rasgos, Nicaragua vive “una democracia electoral sin consenso social; una condición de legalidad sin legitimidad”<sup>16</sup>, es decir, una democracia convencional con una ciudadanía cada vez más restringida y limitada a la capacidad desarrollada por grupos y sectores para participar en el diseño y formulación de decisiones y políticas públicas dentro del ámbito de acción estatal (“ciudadanía estatal” como la llama Pérez Baltodano).

No se ha construido una sociedad civil y una ciudadanía capaz de controlar su destino sobre la base de enjuiciamientos críticos e independientes en relación a opciones reales. El resultado es que tenemos un Estado dependiente del exterior e independiente de la sociedad civil, donde se monta un sistema político democrático-electoral que crea condiciones para ejercer el voto, pero no para el desarrollo de una capacidad social para condicionar la acción del Estado.

En la actualidad se ha reinstalado un bicaudillismo forzoso a través del cual las dos fuerzas políticas dominantes se erigen en los denominados “partidos-cartel”. Esta situación conlleva a la pérdida de autonomía de la sociedad civil a cada vez que se ve enfrentada a las elecciones, puesto que se adscribe a un determinado partido político o se abstiene de participar en política. En ambos casos la sociedad civil pierde, puesto que como mostraron las elecciones del 2001, los ciudadanos salieron a votar masivamente en un 90% con lo cual reciclan y legitiman a los partidos o bien, se ven obligados a renunciar a su participación como electores, lo que establece la tendencia a la despolitización. Todo ello implica que las elecciones sin democracia se convierten en una verdadera trampa, pues sólo se puede elegir entre lo malo y lo peor, y tener más de lo mismo.

Para la sociedad civil, aceptar este estado de cosas no puede ser ninguna alternativa, pues el impacto de las organizaciones en función de los procesos políticos de participación y de toma de decisiones en políticas públicas es mínimo.

La única opción ética y política posible es buscar la apertura democrática lo que significa asumir un papel crítico, fiscalizador y beligerante en términos de acción política contra esta forma de autoritarismo. De lo contrario, vamos hacia una sociedad individualista, desigual, fragmentada, autoritaria, pero que se legitima con elecciones y “participación”.

---

<sup>16</sup> Andrés Pérez Baltodano. Op. Cit. Pág. 21

Las tareas que se imponen en este caso como prioridad es la búsqueda del desmontaje del aparato que legalizó y legitimó la exclusión política y tal ejercicio del poder, poniendo en el centro del asunto el tema de la democratización, lo que nos remite a la lucha por la apertura del sistema político y a la necesidad de repensar los enfoques sobre participación e “incidencia” con los cuales se ha venido actuando en la última década y que tan pocos resultados han dejado.

### **3.2. La situación de los actores de la sociedad civil**

- Los partidos políticos

Los problemas que presenta el sistema político nicaragüense son los propios de una *partidocracia*, término que alude a una abusiva apropiación de espacios políticos por parte de los partidos en una sociedad. La partidocracia se caracteriza por el monopolio de nominaciones, el control de los representantes electos, el patrimonialismo partidista, pero también por la partidización de la sociedad civil. En Nicaragua al abuso de la función política por parte de los partidos políticos se suma el pacto político bipartidista que ha tenido un impacto negativo para el proceso de democratización y para la participación, pues se trata de un arreglo político sin arreglo social, excluye a otras fuerzas políticas y elimina el pluralismo, debilita el espacio de la sociedad civil a favor de dos partidos, pero, sobre todo, fortalece a los caudillos por encima de las instituciones.

Los partidos prácticamente han desaparecido en Nicaragua y los dos grandes que quedan han perdido las funciones que son propias de estos (articulación de demandas, reclutamiento político, integración y movilización), pero además, carecen de representatividad, puesto que han sido “privatizados” en función de los intereses particulares de los caudillos que ejercen una política personalista, informal, prebendaria y manipuladora de los más genuinos intereses de las mayorías pobres.

- Las organizaciones y movimientos sociales

Los procesos de organización a gran escala fueron estimulados y promovidos en la historia reciente de Nicaragua, particularmente en los 80, por factores de movilización política e interacción con el Estado, más que por procesos acumulativos en la economía y en la movilidad social, es decir, por grupos consolidados con capacidad de articulación y movilización propia.

La desaparición de tales condiciones, debilitaron a las organizaciones sociales originadas en la década anteriores; sin embargo, se conservó parte del proceso y se abrió un espacio para un tendido organizacional estimulado por proyectos sociales y ONG, inducida por el aporte de la cooperación.<sup>17</sup>

El espíritu que predominaba en los líderes sociales era preservar las conquistas alcanzadas en la década de los 80 mediante el accionar de ONGs. Los resultados sin embargo, estuvieron limitados por la propia naturaleza de las instituciones que se crearon, que demandaban gerencias y no liderazgos, así como recursos para su funcionamiento; lo que las dejaba condicionadas a la voluntad política de la cooperación internacional.

A mediados de los 90 viejos y nuevos movimientos sociales entraron en una fase de recomposición y agotamiento, registrándose para el fin de la década un gran desequilibrio organizacional, con un alto predominio de ONGs en detrimento de universos estratégicos propios del movimiento social, tales como cooperativas, organizaciones rurales o campesinas, u organizaciones locales.

Un somero inventario revela un sindicalismo debilitado, reducido al sector público o empresas privatizadas y sector de la construcción; la declinación del movimiento magisterial; la baja demanda y movilización de los gremios de salud por crisis organizativa y la privatización de los servicios; el agotamiento de las organizaciones de productores así como reacomodos de la base social por la crisis de producción y la emigración. Si bien se mantiene la presencia del movimiento comunal, este es un movimiento declinante y con aguda crisis de identidad. Otros movimientos, como el juvenil, el étnico y el ambientalista, están desarticulados. Los intelectuales a su vez se encuentran dispersos y absorbidos en la “maquila intelectual” de las consultorías. En el caso del movimiento de mujeres, este se encuentra fragmentado y extendido en los territorios, actuando frente a problemáticas específicas con formas propias aunque coyunturales.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Ver Memoria del Foro Nacional. Sociedad Civil, Estado y Participación Ciudadana. Managua, 6 diciembre, 2000, Hagamos Democracia-CDC.

<sup>18</sup> Comité Nacional Feminista. Memoria. Feminismo y globalización: apuntes para un análisis político desde el Movimiento. Convención Feminista “Volver al escándalo y la transgresión. Por una agenda propia y autónoma”. Managua, Noviembre 2002.

En el balance, encontramos que si bien la composición de la sociedad civil en Nicaragua ha evolucionado con la incorporación de nuevos actores que emergieron en las últimas dos décadas tales como el movimiento de mujeres, el movimiento indígena, el movimiento juvenil, organizaciones de derechos humanos, ONGs y redes civiles, así como el creciente papel de los emigrantes, lo hace en un tiempo en que las relaciones intersociales se restringen y la estructura de poder se cierra. La capacidad de demanda social aumenta, pero el sistema político no incorpora la demanda, lo que hace temer una tendencia de incremento a la confrontación entre la sociedad civil y el estado y eventualmente un nuevo ciclo de inestabilidad.<sup>19</sup>

- La empresa privada

A diferencia de otros países de Centroamérica, el empresariado de Nicaragua fue golpeado por la guerra y el control político, dando lugar al fenómeno de su descapitalización. En años 90 el empresariado se recompuso, pero sobre todo los que tenían acceso al sector comercial y financiero, sin embargo el sector que podía tener un papel productivo, no ha logrado recomponerse y ser factor de fortalecimiento del empresariado en general. En el sector financiero y comercial, se ha ido afirmando un proceso de concentración pero también de alianzas y penetración del empresariado costarricense, salvadoreño y guatemalteco.

En el sector productivo, sobre todo en el agropecuario, la enorme realidad social de pequeños y medianos productores que se creó en los 80 no ha podido afirmarse como un motor de desarrollo económico y fortalecerse como sector empresarial más afirmado en el mercado interno, a diferencia de los grandes productores que cuando acumulan tienen muy poca reinversión en el país.

El empresariado en general, prisionero en la época de la dictadura somocista de relaciones clientelistas, golpeado por la situación política adversa en los 80 y restringido en los 90 por los pocos espacios que determina el ajuste, se ha quedado sin la posibilidad de convertirse realmente en el sector líder de la sociedad. Hay segmentos que tienen empuje en el comercio y finanzas, no tanto por competitividad propia, sino por relaciones políticas y favoritismo

---

<sup>19</sup> Cfr. Abelardo Morales Gamboa. Análisis de la sociedad civil y su contexto en Nicaragua. (San José: enero, 2001)



concedido por el Estado (préstamos que no se pagan, acceso a concesiones estatales, privatización de servicios públicos a ciertos empresarios, exenciones indebidas de impuesto, monopolios y mercados cautivos, explotación de concesiones ilícitas como en la pesca y la madera). Estas relaciones les da la posibilidad de tener un buen nivel de vida en una sociedad muy empobrecida, pero no les da la capacidad para ser la locomotora del desarrollo económico del país.

Los sectores productivos necesitan con urgencia financiamiento para modernizarse; el sector financiero ya está llegando a los límites de lo viable colocando capital depositado en consumo privado y deuda pública. El sector de la maquila representa en cuanto a organización, tecnología y métodos lo más avanzado que hay en producción industrial en el país. Después del agro, la maquila es parte del paquete espinoso del CAFTA.

Las actividades empresariales hoy son mucho más diversas y numerosas que hace 25 años, con un universo de al menos 8,000 a 15,000 empresas medianas y pequeñas, sin contar aún el universo mucho más amplio de las microempresas. Sin embargo, el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) no ha logrado captar e integrar ni el 20% de las nuevas empresas medianas y pequeñas, las que se dispersaron en más de 40 mini-asociaciones y mini-cámaras fuera del COSEP.<sup>20</sup>

En resumen, la situación de los actores de la sociedad civil nicaragüense muestra que el resultado en términos de procesos organizativos, es un sector corporativo clásico que está buscando cómo consolidarse y un entramado nuevo que aún no se articula; estando ambos muy distanciados de una interlocución institucional regular y reconocida por el estado.

#### **IV. Rasgos del “tercer sector”**

Si bien la estructura de la sociedad civil se amplió y diversificó durante la transición, la expresión organizativa que ha venido predominando son las ONGs. Dada su múltiple presencia, ha llevado a muchos a confundir sociedad civil como sinónimo de ese tipo de organización. Hay alrededor de 1.792 ONG según el propio sector, lo que aproximadamente representaría unas 90

---

<sup>20</sup> Cornelio Hopmann. “¿Podrá la nueva generación del COSEP?”. En: Semanario Confidencial, No.358, 28 septiembre al 4 de octubre, 2003. Managua.

mil personas vinculadas a este universo, que es más que las fuerzas sindicales organizadas en el país.<sup>21</sup>

Esta densidad organizacional por otro lado, no significa que haya vínculos o coherencia de acción política de la sociedad civil o en particular del “tercer sector”. La tendencia hacia la *oenegización* de las organizaciones reorienta por otra parte, el tipo de acción política y convierte a los individuos en clientes y beneficiarios más que en actores sociales.

Así mismo se observa el tránsito de organizaciones representantes de movimientos sociales hacia la conversión en estructuras ejecutoras de proyectos, donde la cooperación impone formas de trabajo. La declinación del movimiento social y el auge de diversos actores, afectan a su vez tanto la representación como la inserción en la dinámica social. En este sentido, la *oenegización* ha convertido a los sujetos y los movimientos en clientes y beneficiarios de su representación. Esta situación ha significado formas de representación fragmentarias y competitivas que no contribuyen a reconstituir el tejido social de los movimientos sociales y no generan visión de ciudadanía.

El tercer sector en Nicaragua presenta experiencias muy diversificadas y una amplia cobertura, pero cuya sumatoria no logra representar un actor social de características nacionales y a veces difícilmente en sus propios ámbitos de acción, incluso local.

La importancia de las ONGs se incrementó porque la relación entre el Estado y la sociedad se distendió de una manera exagerada por el sometimiento de los gobiernos a las políticas de los organismos internacionales y porque las decisiones importantes no pasan por los parlamentos. Con ello el sistema político institucional quedó a la deriva y produjo un enorme vacío entre el estado y la sociedad, así como un gran vacío de legitimidad, puesto que los gobierno ya no negocian con sus sociedades sino que aplican las recetas impuestas. Las instituciones financieras internacionales percibieron estos riesgos y dispusieron cierto tipo de espacios y de inserción dentro del modelo standard de reformas aplicado.

---

<sup>21</sup> Foro Nacional, pág. 35. Recientemente sin embargo, el Ministro de Gobernación afirmó públicamente que son 3000 las oficialmente registradas, donde se han inscrito bajo esa categoría incluso asociaciones que en realidad son de carácter mercantil o de productores, de manera que no se conoce aún con exactitud cuál es el número que realmente puede ubicarse en esa categoría.

En este marco el discurso del desarrollo de las IFIS concibe la vida social como un asunto técnico, donde lo social se plantea como una cuestión racional y gerencial a ser confiada a profesionales del desarrollo, en vez de ver el cambio como un proceso enraizado en la interpretación de la historia de cada sociedad y dentro de su tradición cultural. Después de más de cuatro décadas de este discurso la mayoría de las formas de entendimiento del desarrollo son dictadas por estas premisa. Las formas de poder establecidas de esa manera por el discurso del desarrollo actúan no por represión sino por normalización y conocimiento controlado, dando por resultado lo que se ha denominado la “burocratización de la acción social”.<sup>22</sup>

Las estrategias de intervención, en el binomio pobreza-desarrollo así promovido, evolucionaron de dos formas, inicialmente como asistencia y oferta de servicios, después emergió una tercera, ligada a la “incidencia” y el “empoderamiento” de la sociedad civil. Vinculadas a estas intervenciones es que emergieron y han proliferado las ONGs, que tienen como principal tarea la promoción de tal idea de desarrollo y atención a los pobres. El tema de la sociedad civil y de su incidencia cobró relevancia en la perspectiva neoliberal a finales de los años 80 y principios de los 90, a partir de tres razones<sup>23</sup>:

- La creciente convicción de que una sociedad civil fuerte era un prerrequisito para una eficiente economía de mercado
- La caída del comunismo en Europa del este, que requería adoptar nuevas políticas en la etapa posguerra fría, orientando estas sociedades al libre mercado, la democratización y la gobernabilidad
- La búsqueda de la eficiencia y gobernabilidad en los gobiernos del Sur, haciendo que la sociedad civil fiscalizara la corrupción y el estado se viera obligado a rendir cuentas.

En el enfoque neoliberal, la sociedad civil es un instrumento para privatizar las funciones del Estado, que busca la participación ciudadana de manera adaptativa y funcional al modelo. Promueve el “pluralismo” de la sociedad y la diversidad de expresiones (particularmente a través de ONGs), con el propósito de incrementar la competencia ente organizaciones civiles y

---

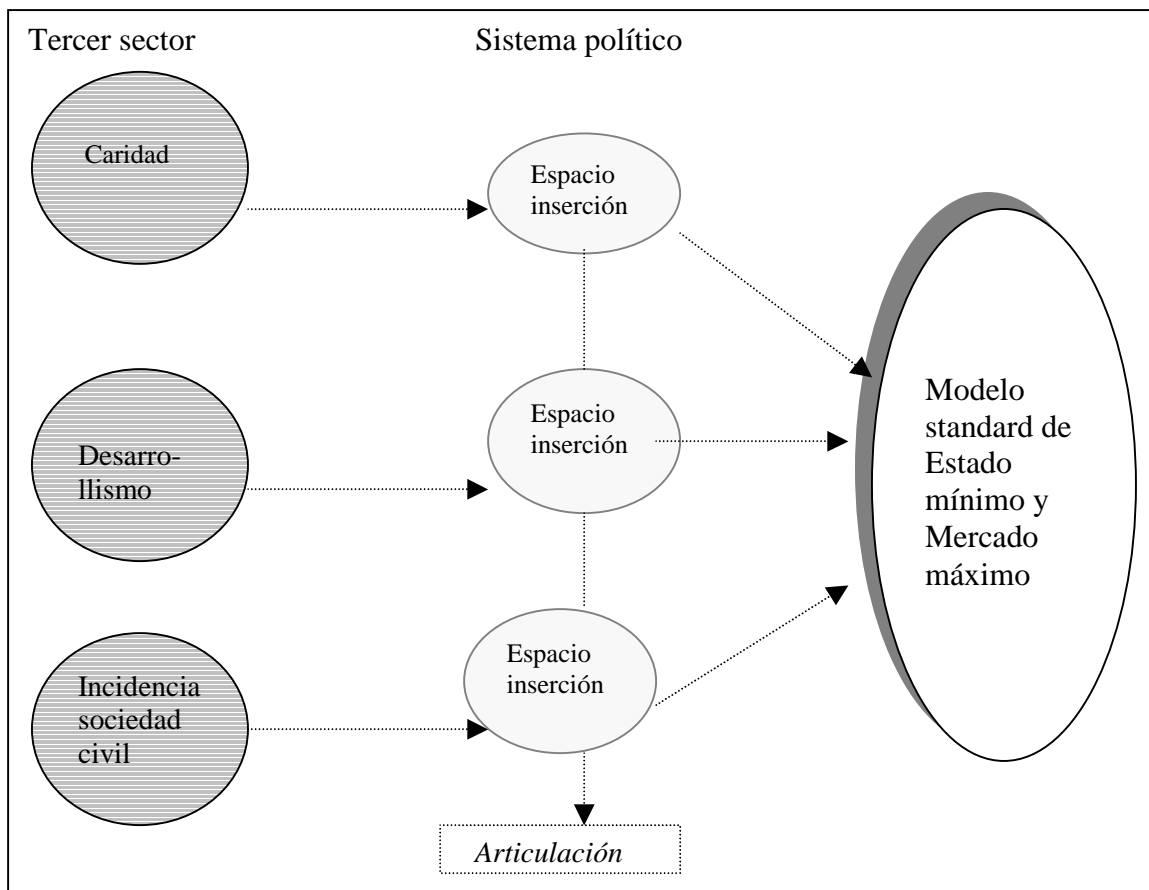
<sup>22</sup> Arturo Escobar. *The Making and Unmaking of the Third World*. (New Jersey: Princeton University Press, 1995)

<sup>23</sup> Biekart, Kees. *The Politics of Civil Society Building. European Private Aid Agencies and Democratic Transitions in Central America*. Ámsterdam, International Books and the Transnational Institute, 1999.

al mismo tiempo moderar el “potencial efecto desestabilizador de membresías únicas”, como por ejemplo movimientos sociales articulados. Mientras las organizaciones así formadas no se opongan a sus gobiernos, son elegibles para el financiamiento. En esta perspectiva, la salida para la “incidencia” sobre el estado es la creación de coaliciones de ONGs fragmentadas o de grupos de interés, que se reúnen a partir de temas o agendas mínimas y acciones coyunturales.

El gráfico siguiente intenta mostrar los rasgos que presenta el tercer sector y su evolución (que en el gráfico identificamos como “caridad”, “desarrollismo” e “incidencia”) así como su estado fragmentado. Los círculos pequeños son los espacios poco institucionalizados que el sistema político le ofrece para su inserción y el ejercicio de algún rol de intermediarios de la sociedad civil, donde la línea punteada que los une muestra la fragilidad de su articulación. La relación del tercer sector con el estado, tiende a dibujarse como un embudo, donde su capacidad de interlocución pasa por el agujero del extremo pequeño, mientras que el condicionamiento del modelo se proyecta por el extremo grande, impactando a toda la sociedad.

### Relaciones ONGs - Estado



En este esquema, el sector de ONGs que hacen incidencia se han quedado en el espacio de inserción que lo único que permite hacer es vincular a la gente con la aplicación del modelo, no afectarlo o modificarlo, cuando lo que se requiere es la agregación de intereses, acción colectiva y movilización con el fin de modificar el sistema político excluyente y buscar un orden social más equilibrado y equitativo.

Por otro lado, el tercer sector muestra ya de hecho un pensamiento corporativo, que está a la búsqueda de definir mejor sus principios de legitimidad, mecanismos de inserción y reproducción en la sociedad, en el marco del discurso del desarrollo y el rol de intermediación. Se trata también de un mercado secundario de trabajo, de la clase media y profesional, que no puede ser absorbido por el estado ni por las instituciones educativas.

#### **4.1. Formas de inserción y práctica política**

En Nicaragua, en el marco del proceso cooptativo de la sociedad civil a través de la participación en los espacios de inserción abiertos por el sistema (en su mayoría de carácter consultivo) se ha establecido una forma de práctica política englobada en el término de “incidencia” a partir de capacitaciones (en y para las ONGs, organizaciones y movimientos sociales) desde un conocimiento basado en conceptos operantes aislados, en lugar de un conocimiento sistémico. Con ello, se ha generalizado el uso de metodologías como el “lobby” y el “advocacy” casi para cualquier tema, sin analizar sus implicaciones y como se sabe, en toda práctica política se puede rastrear la existencia de categorías teóricas implícitas que tienen consecuencias para la acción.

En este sentido, una de las primeras dificultades que se pueden advertir en el caso de los enfoques de incidencia que se han generalizado en Nicaragua y promovido desde distintas instancias es que: a) ocurre en un proceso de sustitución de una agenda nacional por una agenda impuesta por los organismos financieros, b) se ha adoptado una forma de acción política que es ineficiente dentro de la realidad nacional, porque se pretende aplicar bajo los supuestos de un régimen democrático inexistente, es decir, fuera de contexto; c) las metodologías de incidencia (cabildo, advocacy) son propias de la orientación norteamericana de participación basado en la organización de “grupos de presión”. Veamos por ejemplo los siguientes conceptos:

- **Lobby y advocacy**

La palabra *lobby*, literalmente significa “sala de espera” o “antesala” que es el sitio donde los grupos de presión aguardan para hablar o cabildear con los políticos o funcionarios del poder público, en búsqueda de su propio interés. Los grupos de presión pueden ser directos (agrupaciones profesionales, asociaciones empresariales, sindicales) o indirectos, que son aquellos que ponen al servicio de otros grupos su influencia en el poder público a cambio de una remuneración (lobbies), como sucede en Estados Unidos.

Los grupos de presión pueden ser también promocionales y en este caso realizan lo que se llama “advocacy”, que se traduce como promoción de un derecho o conjunto de derechos, de una política o causa, que buscan atraer una visión determinada de ciertos problemas, que es lo que suelen hacer los grupos en defensa de la niñez, los derechos sexuales, el medio ambiente, contra las armas nucleares, etc.

### **Un modelo de incidencia con supuestos imaginarios**

El problema con la adopción acrítica del pensamiento técnico así como de las tendencias teóricas que promueven las fuerzas internacionales que operan sobre la realidad nacional, es que lleva a aplicar estos enfoques sobre unos supuestos políticos que en el caso de Nicaragua, son ciertamente imaginarios:

#### **a. Un sistema político democrático**

El lobby y las acciones promocionales tienen como presupuesto la existencia de un sistema político democrático, con instituciones, normas y valores constituidos. En teoría, en tal sistema la institucionalidad es capaz de canalizar los conflictos y las demandas de la sociedad frente al Estado (ejecutivo, legislativo, burocracias y cortes de justicia). Bajo este supuesto democrático, las agendas, son impulsadas por los grupos de interés y recogidas por el estado y devueltas a la sociedad en forma de políticas públicas o acciones estatales. El lobby y las acciones promocionales son eficientes en tanto toda la estructura institucional permite que avance o circule dentro del sistema político y la sociedad civil; y por lo tanto son un recurso ciudadano para influir sobre el Estado. Esto podrá ser relativamente cierto en una democracia liberal de un

país industrializado, pero es ciertamente muy dudoso en un sistema político como el de Nicaragua y que hemos venido analizando.

### **b. Una democracia consolidada**

Por otra parte, para funcionar, el lobby y el advocacy lleva implícitos otros presupuestos: que el régimen donde opera es un régimen democrático *consolidado y estable*. Una democracia estable se caracteriza por la existencia de una élite nacional unificada consensualmente, que se distingue porque tienen una estructura integrada de interacción y un consenso tácito sobre códigos y reglas de conducta política que restringen el partidismo. La efectividad de esta élite depende de lograr una amplia inclusión entre élites y una firme canalización de la participación de las masas en las instituciones principales. Cuando esto no ocurre la estabilidad democrática puede erosionarse.<sup>24</sup>

Por otro lado, se estima que una democracia está consolidada cuando la inmensa mayoría de la gente cree que cualquier cambio político debe emerger dentro de los parámetros de la fórmula democrática; pero también cuando se alcanzan altos niveles de participación dentro de todas las categorías sociales y hay un incremento de la equidad económica-social. Todo ello le da predictabilidad al sistema y permite la resolución o la mitigación de los conflictos. Como se puede ver, nada de estas cosas están dadas en Nicaragua.

### **c. Aceptar el sistema tal cual**

En este marco de cosas, los “grupos de interés” actúan dentro del orden así establecido, a través del advocacy, que es un proceso estratégico, generalmente a largo plazo, fundado en el análisis y en el establecimiento de objetivos precisos.<sup>25</sup> Todo lo cual presupone a su vez que el régimen se mantiene estable y no va a cambiar dramáticamente pasado mañana, por lo cual los ciudadanos confían en el sistema y sus instituciones y en esta forma de acción política. El advocacy asume que:

---

<sup>24</sup> Cfr. Larry Diamond (Ed). Political culture and democracy in developing countries.(USA: Lynne Rienner Publishers, 1994)

<sup>25</sup> Rachel Kyte. “Advocacy para el cambio en las políticas públicas en el campo de la salud y los derechos sexuales y reproductivos”. En: Mujeres al timón: Más allá de El Cairo y Beijing: fortaleciendo las habilidades de las ONG en América Latina. Taller CEFEMEA, Equidad de Género y Flora Tristán. (The Ford Foundation, 1998). Confrontar también: Michel Porter. What is strategy! – Harvard Business Review, Nov-Dic., 1996

- Al comprometerse en la promoción se acepta la existencia misma del sistema.
- Promover el cambio dentro de los sistemas son esfuerzos que exigen comprender las bases del sistema que necesita cambiar, así como las interacciones entre ese sistema y otras fuerzas, entre las que se incluye la campaña misma de advocacy.
- Las transformaciones de las políticas públicas pueden medirse en escalas temporales de décadas, y no en plazos de años o meses. Un período realista para que se produzcan cambios duraderos no es menor a los veinte años.
- Los parámetros a los que deben ajustarse la promoción y la defensa son los que establecen los sistemas mismos sobre los que se desea ejercer influencia.

Por lo demás, el advocacy exige un conjunto de herramientas para asegurar a largo plazo la existencia de un equipo de trabajo, el financiamiento de las acciones y la sustentabilidad del esfuerzo, asimismo, la magnitud de los plazos exigen un gran compromiso personal y compromete al desarrollo organizacional.<sup>26</sup>

Por otra parte, la mayoría de los esfuerzos de advocacy orientados a la elaboración o modificación de las políticas públicas, exigen la concurrencia de múltiples estrategias, tanto en el interior del sistema como fuera de él y respecto de los medios de comunicación, que deben acompañar el trabajo de construcción del movimiento de advocacy y las campañas de concientización. Muy pocas organizaciones y en particular las de los países pobres, cuentan en su interior todo lo que se requiere. La propuesta del advocacy lleva implícita el desarrollo de amplias coaliciones enfocadas básica, sino exclusivamente, en el tema o “issue” en cuestión.

De otro lado, el advocacy supone colocar aliados en el interior de los sistemas (en parlamentos, ministerios, agencias internacionales o instituciones financieras), lo que normalmente lleva a hacer concesiones o situar a las organizaciones en posiciones comprometedoras.

Como se puede observar, este modelo de orientación de la participación y de la acción política no cuenta en la realidad de Nicaragua con ninguno de los supuestos y recursos sobre los que se basa, por lo cual es ineficiente y fragmentador para encarar los graves problemas políticos, económicos y sociales que tiene el país o para demandar los arreglos sociales y configuraciones institucionales que se necesitan.

---

<sup>26</sup> Así lo reconocen una diversidad de manuales de incidencia al uso.



## 4.2. El empoderamiento

El concepto de “empoderamiento” ha sido de uso recurrente entre las feministas, pero en la actualidad su uso se ha vuelto creciente no sólo entre personas vinculadas al trabajo de desarrollo sino entre organizaciones de los más diversos tipos, incluyendo administradores de empresa y políticos, hasta el Banco Mundial que ahora tiene una estrategia y una definición oficial.

Las profundas diferencias –a menudo no reconocidas- de las formas en que se entiende el poder puede explicar esta ampliación del término, puesto que el tema del poder siempre ha ocupado un lugar central en los debates de las ciencias sociales, alrededor de los procesos de inclusión-exclusión de los diversos sujetos sociales en la arena del poder público.

El concepto de empoderamiento tiene su origen en las experiencias de los movimientos sociales de América Latina en su búsqueda por realizar transformaciones sociales, y se ha construido desde la práctica política hasta alcanzar categoría teórica y carta de ciudadanía en los debates y programas referidos al tema del desarrollo. Se refiere al proceso de reflexión crítica y la toma de conciencia necesaria, con el fin de organizar la acción política y transformar relaciones desiguales de poder.

En América Latina la hemos conocido bajo el apelativo de “trabajo de concientización” que ha tenido su soporte en las propuestas seminales realizadas por Paulo Freire, que aluden a cómo puede transformarse la conciencia. Sus fundamentos teóricos llaman la atención sobre los procesos por medio de los cuales los oprimidos o excluidos, se liberan de las estructuras que limitan su participación en todos los ámbitos. Freire plantea un proceso de re-aprendizaje para pasar de la conciencia no reflexiva, en la que la persona es objeto y un ser sin capacidad de discernir, a la visión de la conciencia crítica, con la que deviene sujeto capaz de reconocer la realidad y transformarla. La concientización es el paso de una forma de conciencia a la otra.

Así mismo la discusión se enriqueció desde la corriente de la ciencia social crítica que basó sus análisis en los trabajos de Antonio Gramsci y de Michel Foucault. El análisis de las relaciones de poder desde el género, correspondió a las teóricas del feminismo anglosajón, particularmente de los 70 y los 90, quienes acuñaron el término en inglés de “empowerment”,

que en español significa “dar poder” y “conceder a alguien el ejercicio del poder”, pero el término al uso es empoderar, porque denota acción.<sup>27</sup>

En este sentido, se diferencian varias manifestaciones del poder: *poder sobre*, que se refiere al tipo de poder opresivo y autoritario que se ejerce tanto en el ámbito de las relaciones privadas como en las relaciones políticas y en el sistema político en su conjunto. De cara a este poder de “suma cero”, otras tres formas de poder se definen como poder *suma positiva*: *poder para*, *poder con* y *poder interior* o individual.

### **¿Empoderamiento individual o colectivo?**

El problema es que por el uso del concepto desmarcado de una visión sistémica, en Nicaragua se ha venido promoviendo el empoderamiento individual desde una perspectiva de la psicología norteamericana y el reaprendizaje con las tres formas de poder positiva. Esta corriente resalta la capacidad de generar procesos o acciones tendientes a transformaciones individuales en las cuales el dominio y el control personal son la clave, así como el incremento de las capacidades de los individuos con el fin de que sean más emprendedores y autosuficientes.

Si bien esto es necesario, este enfoque tiende a desconocer las relaciones entre las estructuras de poder, las prácticas de la vida diaria de los individuos y grupos, ignora las estructuras sociales y se desmarca del contexto socio-político. Esta desconexión del contexto nacional y su falta de relación con acciones colectivas dentro de un proceso político, es justamente lo que no se discute en la gran mayoría de las organizaciones de la sociedad civil nicaragüense.

El empoderamiento desde la perspectiva individualista ha eliminado así la noción de conflicto social y ha desviado la atención sobre la construcción de *sujetos* es decir de *individuos* autónomos capaces de discernir, creadores de sentido y de cambio e igualmente de relaciones sociales e instituciones políticas, que son al mismo tiempo *sujetos colectivos* o sea, movimientos sociales. Movimiento sociales por medio de los cuales, como señala Touraine, “se pone en cuestión una forma de dominación social, a la vez particular y general, e invoca contra

---

<sup>27</sup> Cfr. Magdalena León (Ed): Poder y empoderamiento de las mujeres. (Bogotá: Tercer Mundo, 1997)

ella valores, orientaciones generales de la sociedad que comparte con su adversario, para privarlos de tal modo de legitimidad”.<sup>28</sup>

En este sentido, el movimiento social es mucho más que un “grupo de interés” o un instrumento de presión política; porque pone en cuestión el modo de utilización social de recursos y modelos culturales. “Referencias morales y conciencia de un conflicto con un adversario social: éstas son las dos caras, inseparables una de la otra, de un movimiento societal. Esta referencia moral no puede confundirse con el discurso de las reivindicaciones, porque éste procura modificar la relación entre costos y beneficios, mientras que el discurso moral del movimiento societal habla de libertad, de proyecto de vida, de respeto por los derechos fundamentales, factores que no pueden reducirse a ganancias materiales o políticas”.<sup>29</sup>

Touraine apunta que quienes participan en un movimiento social quieren poner fin a lo intolerable interviniendo en una acción colectiva, pero mantienen también una distancia nunca abolida entre la convicción y la acción, una reserva inagotable de protesta y esperanza; por lo cual la acción de un movimiento social siempre es inconclusa. “Es en este doble movimiento de compromiso y descompromiso, de lucha contra las amenazas exteriores y llamamiento a la unidad del individuo como actor, lo que define una acción colectiva librada en nombre del Sujeto”.<sup>30</sup>

Pero no es ese el tipo de empoderamiento que se está promoviendo aquí, sino de la idea de un “incremento de habilidades” individuales de los pobres de manera funcional y para ser cooptados. No están destinadas a su construcción como sujeto ni como ciudadanos, ni como agentes de cambio o al desarrollo de una conciencia crítica sobre las razones de su empobrecimiento. Pero tampoco enfiladas a la reconstrucción de los movimientos sociales ni al desarrollo de organizaciones autónomas que tengan proyectos democratizantes, de inclusión y de cambio del estado actual de cosas en el país, que es lo que verdaderamente se necesita para encontrar alternativas viables de desarrollo que permitan la construcción de ciudadanía.

Al parecer de alguna manera difusa se apuesta a que el cambio individual inconexo, en algún momento generara la suficiente fuerza para ir provocando cambios por “goteo”.

---

<sup>28</sup> Alain Touraine. ¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes. (México: Fondo de Cultura Económica, 2ª. Edición, 2000) Pág. 67

<sup>29</sup> Touraine. Op. Cit. Pág 105

<sup>30</sup> Ibidem.

### 4.3. El problema de la articulación: ¿el “network”?

Como parte de los “ajustes” a la participación, por un modelo de carácter funcionalista se fueron abriendo “espacios” de búsqueda de soluciones a escala cotidiana, de manera fragmentada y desconectada de la institucionalidad estatal. Cada ONG u organización ha andado haciendo “proyectos” de algún tipo y explorando nuevas formas de organización social, de producción, o de sobrevivencia, pero que en suma no transforman el modelo. Cuando se ha querido “incidir” sobre el Estado o las políticas, se ha buscado “articular” los espacios inconexos a través de una organización tipo red (“network”) o coalición de grupos afines.

Esta forma de organización es la que se ha difundido desde la década de los 90, coincidentemente con la oenegización de los movimientos sociales, con la fragmentación y los intentos de articular “grupos de interés”. El coalicionismo se presentó como una “nueva” forma de hacer política, aunque es en realidad una forma más típicamente norteamericana, que es consustancial a la política de identidad (particular) y al enfoque multiculturalista prevaleciente en Estados Unidos.

Esta forma de acción y organización tiene como propósito la inclusión de grupos y temas (“issues”) dentro de la cultura y el sistema político dominante; que contrasta con la tendencia de afiliación más orgánica propio de aquellos grupos que se afilian por razones de identidad y para luchar contra una situación de exclusión, y que pueden propugnar por un cambio social, político o cultural. En el caso de América Latina, estos se han traducido en movimientos sociales que buscan la redefinición del sistema político institucionalizado y que buscan justamente la reconstitución de un régimen de derechos a través de la transformación de los mecanismos de representación social.

Así, los movimientos sociales en América Latina han aspirado no sólo a actualizar los derechos de ciudadanía, sino también a crear un espacio de conflicto institucional donde expresar sus demandas, que apuntan a confrontar una cultura autoritaria. Buscan así mismo generar fuerzas organizadas para enfrentarse al autoritarismo estatal.<sup>31</sup> Cuando estas fuerzas son lo

---

<sup>31</sup> Cfr. Arturo Escobar y Sonia E. Alvarez. (Ed) *The Making of Social Movements in Latin America. Identity, Strategy and Democracy.* (USA: Westview Press, 1992). También: Sonia E. Alvarez, Evelina Dagnino, y Arturo Escobar (Ed). *Cultures of Politics, Politics of Culture. Re-visioning Latin American Social Movements.*(USA: Westview Press, 1998)

suficientemente sólidas para ello, el balance entre la sociedad civil y el estado se altera, contribuyendo con ello a la democracia; así mismo cuando juegan un rol constitutivo redefiniendo las reglas del juego político hacia líneas democráticas.

Las características de las dos formas de acción y organización, reflejan las situaciones, necesidades y contextos en que tienen que actuar los sujetos sociales: en una democracia liberal establecida o en regímenes autoritarios y democracias discapacitadas como Nicaragua. Los principios sobre los que se organizan muestran las posibilidades también de crear diferentes tipos de organización con más o menor fuerza, más o menor coherencia, más o mayor eficiencia política, más o menor continuidad, en tanto uno se afina en las diferencias de identidad y el otro en el desarrollo de una identidad colectiva y se insertan en contextos políticos y culturales diferentes.

### Modelos organizativos

"Coalicionista"	"Orgánico"
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Múltiples identidades</li> <li>• Mínimos comunes</li> <li>• Liderazgos y estructuras informales</li> <li>• Trabajo por temas (issues): discurso fragmentado</li> <li>• Acciones coyunturales</li> <li>• Afiliación de grupos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identidad colectiva</li> <li>• Máximos comunes</li> <li>• Liderazgos formales y legitimados</li> <li>• Estructura organizativa y aparato de síntesis</li> <li>• Propuesta programática, estrategias y tácticas</li> <li>• Individuos afiliados</li> </ul>

El modelo coalicionista se basa en la política de la identidad, un individualismo desarrollado que da pie al reino de las diferencias, que sólo permite actuar en base a mínimos comunes, sobre temas específicos, con una posición relativista y con organizaciones informales que se caracterizan por la movilización coyuntural. La idea de red es una expresión de esa orientación y pretende hilvanar de alguna manera los fragmentos dispersos e inconexos, siendo la aplicación a la realidad social de un mecanismo proveniente de la tecnología de la comunicación ("network").

Por otra parte, la tarea de los movimientos sociales –a diferencia por ejemplo, de las asociaciones u ONGs en coalición- es la formación de una *identidad colectiva* (definición como grupo que ha desarrollado concepciones del mundo, metas y opiniones compartidas sobre el entorno social, posibilidades y límites de la acción colectiva), en tanto, como señala Melucci, “*sin identidad colectiva, no hay acción colectiva*”.<sup>32</sup> Las asociaciones ciertamente pueden contribuir y de hecho contribuyen a la creación de movimiento social, pero en la medida en que limitan su objetivo de trabajo solamente a la asistencia social o proyectos de sobrevivencia, no están apuntando en la dirección de cambio que este país requiere. Tampoco contribuyen mayor cosa cuando hacen una incidencia que no se construye a partir del pensamiento y de la acción reflexiva de hombres y mujeres que asumen su responsabilidad como creadores de su propia historia.

Las críticas en contra de la política de la identidad parcial señalan que su carácter personal e individualista supone un repliegue de los proyectos políticos emancipatorios colectivos, puesto que desecha el universalismo (algo que es deseable para todos los seres humanos, como la igualdad y la justicia) dado que la política de identidad no es esencialmente para todos, sino para los miembros de un grupo específico. De ahí que ha contribuido también a la fragmentación.

El resultado es que para poder “hacer política” se busca la coalición de grupos o intereses de minoría. Una coalición de esos grupos que no se mantenga unida por un único conjunto común de objetivos o valores posee sólo una unidad *ad hoc*, que se parece bastante, ha dicho Eric Hobsbawm, a la de estados aliados temporalmente en guerra contra un enemigo común. De ahí su fragilidad para mantener una acción política consistente en el tiempo, sea para oponerse o para promover un cambio social.

#### **4.4. ¿Los pasillos del poder o el espacio público?**

El ámbito público es un sitio para la producción y circulación de discursos y es un espacio para presentar la diferencia (disenso). Se trata de un “espacio discursivo”, cuyos principales elementos son la libre expresión y discusión, la formación de identidades plurales y la asociación libre de ciudadanos, donde a través de las controversias discursivas abiertas entre

---

<sup>32</sup> Alberto Melucci. “¿Qué hay de nuevo en los nuevos movimientos sociales?”, en *Los Nuevos Movimientos Sociales. De la ideología a la identidad*. (CIS:Madrid, 1994)

los actores sociales, se tematizan problemas, creando la “opinión pública” (influencia), que el sistema político democrático debe asumir, procesar y devolver bajo la forma de acciones (políticas públicas) a la sociedad, a fin de asegurar la gobernabilidad del sistema democrático.

El sistema de comunicación pública (radio, prensa, televisión nacionales) es una de las *instituciones mediadoras* entre el Estado y la sociedad civil. Para poder ejercer la función crítica y control sobre el aparato estatal la sociedad civil requiere que se “publifiquen” los mecanismos a través de los cuales se delimitan los contenidos específicos de la agenda pública y se formulan las políticas. Aparte de la disponibilidad de información, se requiere también de la existencia de “comunidades interpretativas”, o sea, la capacidad de la sociedad civil de usar la información y confrontarla, así como de crear acciones de interpelación, lo que demanda mayores grados de organización que el que ofrece el modelo coalicionista al uso, pero además requiere una estrategia de comunicación política.<sup>33</sup>

La influencia se genera cuando algunas ideas se vuelven predominantes en la sociedad: las ideas tienen consecuencias. Pero transformar una situación requiere tenacidad intelectual y planeación política. Porque cambiar un panorama económico, político y social, requiere primero cambiar el panorama psicológico e intelectual de la gente. Para que las ideas sean parte de la vida diaria de las personas y de la sociedad, se requiere invertir en la construcción de infraestructura intelectual y en promover una visión del mundo, de un discurso para reinterpretar la realidad y confrontar las ideas hegemónicas. Esto debe estar combinado con el incremento de organizaciones sociales y la reconstrucción de los movimientos para la movilización y la protesta, la agregación de demandas y la generación de juridicidad.

De todo lo anterior, podemos deducir que una estrategia con posibilidades de éxito a favor de la democratización pasa por establecer comunicación con otros elementos de la sociedad civil y construir consensos sobre el tema para influir en el Estado y en las definiciones y regulaciones sobre la sociedad.

---

<sup>33</sup> Cfr. Sofía Montenegro. Información Pública: el reto político-comunicativo de la democracia en Nicaragua. Documento del Taller Nacional sobre Implementación, Monitoreo y Evaluación de la ERCERP. CINCO-DFID, Managua, Abril del 2003.

## **V. Encarar los conflictos políticos principales**

En conclusión el análisis del estado de la cuestión en Nicaragua, nos indica que el desenvolvimiento del sistema político y el impacto de las políticas neoliberales ha conducido a una situación en la cual predominan la fragmentación, la falta de consenso y la debilidad de los actores sociales y políticos. Ello impide que se constituya un liderazgo político suficientemente creíble y legítimo como para dirigir el proceso democrático, pero también se ha convertido en un obstáculo para que los diferentes actores de la sociedad civil puedan construir consenso alrededor de posiciones y/o alternativas políticas.

Pese a todo, sin embargo, la sociedad civil es claramente un contrapeso a las tendencias autoritarias del sistema; un contrapeso en este momento disperso y débil, pero con mayor potencial que los mismos medios de comunicación, que se han consolidado como un contrapeso al poder político, aunque con limitaciones propia y con poca capacidad para promover reformas democráticas de “segunda generación”.

Toda la situación anterior pone en el tapete de la discusión la centralidad de lo político: la democracia es el problema central de las relaciones Estado-sociedad civil, que aparece además como una pre-condición para el desarrollo. En este sentido no parece realista pensar que se puede trabajar por “reducir la pobreza” o conseguir mayores resultados, sin la precondition de la democracia y las posibilidades de participar en el rumbo de la nación o en las políticas del Estado.

Hablar del fortalecimiento de la sociedad civil nos lleva al centro de un orden social planteado sobre dos supuestos contradictorios: la democracia y el mercado y nos obliga a resituar el tema de la relación Estado-sociedad civil en el plano que le corresponde: el político. Plantea además la necesidad de encarar los conflictos políticos principales: la construcción de la democracia y el rumbo que debe tener el modelo económico del país, que es en resumen el debate sobre la construcción de un nuevo orden social.

Como creo que muestra suficientemente la experiencia de Nicaragua, la idea de que se puede conciliar el mercado desregulado y fuertemente transnacionalizado con objetivos de desarrollo, entendiendo por tal una cierta calidad de vida y el ejercicio de derechos, no parece tener asidero. El mercado, los empresarios, el comercio son instrumentos de acumulación de capital y



su propósito es hacer ganancias e incrementarla mientras que los objetivos político-sociales de creación de empleo, y redistribución social lo generan las instituciones. Si la sociedad no tiene mecanismos de creación del interés público y de control, es improbable que las empresas y el mercado contribuyan a generar desarrollo, ciudadanía y a mejorar la calidad de vida.

Si bien la tarea es de largo plazo y compleja, a la sociedad civil le corresponde uno de los papeles más activos en este debate, en el cual debe buscar como interpelar a los otros dos actores fundamentales: al gobierno, a los partidos políticos, sus dirigencias y sus militancias.

Si es cierto que la consolidación de la democracia no se puede concebir sin una sociedad civil activa, vibrante y organizada, entonces en Nicaragua hace falta que la sociedad civil se constituya en un sujeto determinante de la vida social y política, y transitar de la participación funcional en la que ha estado inmersa hacia una participación activa, crítica y autónoma. Se impone entonces revisar el estado de los movimientos y organizaciones sociales, las representaciones y los modelos organizativos prevalecientes en el país.

El enfoque crítico y político, vincula el tema de la sociedad civil a la crítica antiautoritaria, el enfrentamiento de la exclusión, el establecimiento de Estados de derecho pleno, así como al desarrollo de organizaciones sociales autoorganizadas capaces de agregar intereses y demandas. Esta perspectiva concibe al estado y a la sociedad civil como dos esferas autónomas pero interrelacionadas, que tiene que ver con la capacidad de control que la sociedad puede ejercer sobre el mercado, sobre la política y el Estado y la posibilidad de constitución de un espacio público donde ejercer la ciudadanía. En esta perspectiva la sociedad civil es, a la vez, acción colectiva y establecimiento de derechos; movilización e institucionalización, lo que implica tanto su propia democratización como la del estado.

De manera pues que la tarea de la sociedad civil en esta coyuntura, es fundamentalmente política y no únicamente hacerse cargo de los damnificados de los desastres naturales, políticos y económicos, producidos por las políticas neoliberales, el Estado minimalista y de gobiernos corruptos e incompetentes, que han arrojado a sus ciudadanos al más total y completo de los abandonos.

Una tarea concomitante le toca a la sociedad civil del Norte, pero también a la cooperación internacional que dice estar comprometida con el desarrollo y la equidad: volver por los fueros

del trabajo estratégico y las prioridades políticas nacionales en países como Nicaragua, puesto que no es posible invertir en la lucha contra la pobreza o en proyectos de desarrollo, sin invertir en la conquista de la democracia.

## **Bibliografía consultada**

Aguilar, Ana Leticia. "Balance de la relación entre el movimiento feminista, el Estado y la Cooperación". Ponencia. En: Jornadas Feministas Centroamericanas. Programa Feminista La Corriente. San Juan del Sur, Nicaragua, junio 2001.

Alvarez, Sonia. "El boom de organizaciones feministas no gubernamentales en América Latina". En: Género, feminismo y masculinidad en América Latina. (Ediciones Heinrich Böll, El Salvador, octubre, 2000).

Avritzer, Leonardo. Democracy and the Public Space in Latin America. Princeton University Press, 2002.

Biekart, Kees. The Politics of Civil Society Building. European Private Aid Agencies and Democratic Transitions in Central America. Amsterdam, International Books and the Transnational Institute, 1999.

Carballo Quintana, Manuel y Maihold, Günther. (Comps.) ¿Qué será de Centroamérica?: Gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil (San José: Fundación Friedrich Ebert, 1994).

Castells, Manuel. La Era de la Información. El poder de la identidad. Vol. II, Siglo XXI Editores, México, 1999.

Cuadra Lira, Elvira et al. Orden Social y gobernabilidad en Nicaragua 1990-1996. CRIES, Managua, 1998.

Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción (CCER). Propuesta ante la Reunión de Estocolmo para la reconstrucción y transformación de Nicaragua. Managua, Abril de 1999.

Hengstenber, Peter et al. Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad. ADLAF, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1999.

De la Ossa, Alvaro. "Incidencia en Centroamérica: ¿Autoengaño o realidad?". En: Pensamiento Propio. Nueva Epoca. No. 15, Enero-junio 2002/ Año 7.

Mangas, Eduardo. (Ed.) La fuerza de la gente. Prácticas participativas en Nicaragua. CDC-HD Managua, 2000.

Miranda, Nelly et al. Mitos y paradojas sobre la sociedad civil. Centro de Derechos Constitucionales, Managua, 2002.

Montenegro, Sofía y Cuadra Elvira. La generación de los 90: jóvenes y cultura política en Nicaragua. CINCO, Managua 2001.

---- La Descentralización en Nicaragua: diagnóstico del proceso. CINCO, Managua, agosto 2003 (inédito).

PNUD. El Desarrollo Humano en Nicaragua 2002. Las condiciones de la esperanza. Managua, PNUD, 2002.

Robles, Jose Manuel (comp.) El reto de la participación. Movimientos sociales y organizaciones. Mínimo Transito, Madrid 2002.

Saldomando, Angel. Gobernabilidad: entre la democracia y el mercado. (Managua: 2001)

Sartori, Giovanni. La Política. Lógica y método en las ciencias sociales. Fondo de Cultura Económica, México 2002. 3ª. Edición.

Seligson, Mitchell A. Auditoria de la Democracia: Nicaragua, 1999. University of Pittisburgh, Julio 2000.

Serbin, Andrés y Ferreyra, Diego (Comps.) Gobernabilidad Democrática y Seguridad Ciudadana en Centroamérica: El caso de Nicaragua. CRIES, Managua, 2000.

Ortega Hegg, Manuel. Cultura Política, Gobierno local y Descentralización. Nicaragua. FLACSO, El Salvador, 2001.