La Sociedad Civil Nicaragüense

sus organizaciones y sus relaciones con el estado

Dr. Luis Héctor Serra Vázquez

Centro de Análisis Socio-Cultural
Universidad Centroamericana
Managua, 2007

La Sociedad Civil Nicaragüense

sus organizaciones y sus relaciones con el estado

Luis Héctor Serra Vázquez

Centro de Análisis Socio-Cultural
Universidad Centroamericana
Managua, 2007

Índice de Contenidos

PRESENTACIÓN por el Lic. Ulrich Storck.....7

PROLOGO por el Dr. Manuel Ortega Hegg.....9

INTRODUCCION 15

CAPITULO I.- Sociedad Civil y Tercer Sector: una aproximación al tema 17

• Introducción 17
• Enfoques sobre sociedad civil 19
• El Tercer Sector 23
• Estudios realizados en Nicaragua.....29
• Conclusiones 31

CAPITULO II.-Evolución histórica de las Organizaciones Civiles Nicaragüenses 35

• Antecedentes históricos 35
• La Década Revolucionaria 1979-1989 39
• El Período de Doña Violeta 1990–1996 44
• La Etapa del Gobierno Alemán 1997-2001 50
• La "Nueva Era" 2002-2006 54
• Conclusiones

CAPITULO III.- Marco Legal Vigente para las Organizaciones Civiles 67
• Introducción 67
• Marco legal de la participación ciudadana 69
• Participación electoral 73
• Marco regulatorio de las organizaciones civiles 76
a) Cooperativas 76
b) Sindicatos 77
c) Organizaciones sin fines de lucro 78

CAPITULO IV.- Panorama actual de las organizaciones de sociedad civil en el país 83
• Introducción 83
• Movimiento obrero 85
• Cooperativas 90
• Gremios Empresariales 91
• Grupos de Interés 93
• Organizaciones Comunales 94
• Organizaciones de Desarrollo 96
• El rol de la cooperación externa 101
• Conclusiones 104

CAPITULO V.- Relaciones Sociedad Política-Sociedad Civil: el reto de la gobernanza 107
• Introducción 107
• La gobernanza: concepto y tendencia mundial 108
• Perfil del sistema político en Nicaragua 111
• La cultura política: elites y mayorías. 117
• Niveles de gobierno y descentralización.....121
• El sistema de concertación nacional de la Nueva Era 128
• Perspectivas con el nuevo Gobierno del FSLN 141
• Conclusiones 146

Reflexiones finales 153

Bibliografía 160

Anexos

1) Siglas Utilizadas 170
2) Espacios de Concertación Nacional 172
3) Lista de Entrevistados 176
4) Datos básicos de Nicaragua 177

PRESENTACIÓN

La Fundación Friedrich Ebert en América Central trabaja como una red regional abordando temas comunes que son prioritarios, tanto para cada uno de los países, como para la FES y sus contrapartes.

Gracias a ello, las contrapartes nacionales tienen la ventaja de poder discutir y analizar no solamente los problemas sociopolíticos en el ámbito nacional, sino además, intercambiar experiencias de otros países y participar en el diálogo político regional. La FES realiza su trabajo por un lado en la política, y por otro lado con la sociedad civil y tiene por eso una posición que le permite vincular estrechamente el debate en los dos ámbitos.

Nicaragua desde 1990 vive un proceso de transición política, económica y social que ha posibilitado la reflexión y análisis sobre la necesidad de impulsar reformas democráticas e institucionales que incidan positivamente en el desarrollo integral del país.

En ese proceso, la sociedad civil ha alcanzado mayores niveles de participación en la toma de decisiones políticas. Esta debe continuar consolidando su independencia y autonomía, su capacidad de elaboración de propuestas con visión de país, así como su capacidad de hacer converger intereses de diferentes grupos sociales en aras del desarrollo nacional. Con ello podrá mejorar su capacidad de influencia en la vida política del país.

El Centro de Análisis Sociocultural de la Universidad Centroamericana (CASC-UCA) y la Fundación Friedrich Ebert ponen a disposición de actores de la política y la sociedad civil el presente documento de trabajo que analiza brevemente el desarrollo alcanzado por la sociedad civil, el papel que ha jugado y el que debe asumir en la democratización del sistema político nicaragüense y el desarrollo del país en este período.

Con esta publicación el CASC – UCA y la oficina en Nicaragua de la Fundación Friedrich Ebert en América Central se proponen contribuir al proceso de concertación entre actores políticos y de la sociedad civil sobre la necesidad de mantener una relación equilibrada entre Estado de derecho y división de poderes como condición necesaria para el desarrollo de Nicaragua; así como al fortalecimiento de capacidades de diálogo entre líderes políticos y representantes de intereses sociales.

Managua, mayo de 2007.

Ulrich Storck
Representante Fundación Friedrich Ebert
Para Nicaragua, Costa Rica y Panamá

PRÓLOGO

El informe de Luis Serra que aquí presentamos es un avance de una investigación mayor sobre el rol de los actores civiles en espacios de gobernanza local urbana que se realiza en tres países disímiles: Reino Unido, Bulgaria y Nicaragua. El estudio pretende comprender las oportunidades y las tensiones que surgen en los espacios de concertación que hay entre el estado, la sociedad civil y el mercado en el contexto de la globalización. A la vez, busca identificar los factores que favorecen o limitan la capacidad de las organizaciones civiles para una participación efectiva y legítima en los espacios de concertación y contribuir a fortalecer su rol en instancias de gobernanza para el desarrollo local. La segunda parte del estudio se encuentra actualmente en proceso e incorporará la dinámica de la interrelación de las organizaciones civiles y las instancias estatales en el Distrito III de Managua.

El texto resume y sistematiza los datos relevantes del tema, pasando desde la acumulación teórica internacional y los debates actuales de las ciencias sociales sobre el asunto hasta los datos descriptivos de cómo se ha presentado el fenómeno en el contexto de Nicaragua. En este caso analiza el marco legal vigente que regula las relaciones de las organizaciones de la sociedad civil con el Estado, para luego ofrecernos un panorama actual de las organizaciones de la sociedad civil en el país. Finalmente nos habla de las relaciones sociedad política-sociedad civil y de lo que considera que son el reto de la llamada gobernanza. El informe nos proporciona, además, noticias de los principales estudios sobre este tema en Nicaragua, así como una amplia bibliografía e información primaria obtenida vía entrevistas a actores claves.

El autor nos habla de la sociedad civil, recordándonos las distintas concepciones que han dado origen a diversas maneras de entender el concepto; pero también nos introduce al intenso debate contemporáneo en las ciencias sociales sobre su significado y alcances, particularmente agudo desde que se produjo lo que algunos llamaron el despertar de la sociedad civil en los países del este europeo, donde los movimientos

sociales que forman parte de la misma se convirtieron en sujetos políticos decisivos, que dieron al traste con los regímenes del socialismo real. Este fenómeno se ha presentado también en América Latina en un proceso de lucha frente a las dictaduras, asumiendo en algunos casos formas armadas, como en el caso cubano y el caso nicaragüense, y más recientemente como actor activo frente a gobiernos autoritarios y excluyentes, como en el caso de Ecuador, Argentina, Bolivia y Perú.

En este prólogo sólo voy a aportar mis propias reflexiones sobre uno de los aspectos del estudio de Luis Serra referido al surgimiento y evolución de los movimientos y organizaciones de la sociedad civil en Nicaragua. La historia reciente del caso nicaragüense nos ilustra el surgimiento de una sociedad civil y unos movimientos sociales en búsqueda de espacios en un ambiente de represión, cooptación y ausencia de libertades cívicas y políticas durante la dictadura somocista (1936-1979). En ese contexto, la sociedad civil nicaragüense tuvo que abrirse espacio a través de un proceso sostenido de luchas que condujeron en 1978 al estallido pre-insurreccional del pueblo indígena de Monimbó en Masaya, creando las condiciones para la insurrección popular conducida por el FSLN que culminó con el derrocamiento de la dictadura en 1979. De esta manera y al igual que en otros contextos, en Nicaragua los movimientos sociales y la sociedad civil nacieron en lucha por las libertades y derechos cívicos más elementales, y por el cambio de un régimen autoritario a un régimen verdaderamente democrático. Durante más de cuarenta años de dictadura dinástica, los nicaragüenses participaron dando su voto en elecciones periódicas, pero nunca lograron elegir. La dictadura se encargaba permanentemente de garantizar los resultados a su favor a través de un sistema electoral corrupto y amañado. De ahí que aún y con todas las limitaciones que hoy se le reconocen a la democracia electoral representativa, durante todo este período los nicaragüenses ni siquiera pudieron gozar de este primer peldaño de la democracia, al serles burlado el derecho a elegir.

Durante el período de la revolución sandinista (1979-1990), las condiciones permitieron que se desataran muchas energías solidarias y surgieran una gran cantidad de organizaciones

de la sociedad civil. La población participó en las grandes tareas nacionales como nunca antes en la historia del país. Sin embargo, las condiciones de guerra y lo reciente de las experiencias organizativas hicieron que la mayor parte de estas organizaciones nacieran desde las alturas del poder revolucionario y se desarrollaran con altos niveles de dependencia del FSLN y del gobierno. La mayor parte de las tareas que se emprendieron en esas circunstancias fueron determinadas desde arriba y desde los intereses más globales de la dirigencia del país, debiendo pasar a segundo plano los intereses diversos y más específicos de las organizaciones. Por otro lado, aunque el ámbito de libertades se amplió, la participación sólo fue amplia para los afines a la revolución, pero no así para los adversarios, a quienes se les cerraron espacios. A pesar de estas condiciones de guerra y restricción parcial de libertades, se mantuvieron los comicios periódicos y por vez primera los nicaragüenses votaron y eligieron. La prueba fue la elección mayoritaria de Violeta Barrios de Chamorro frente al candidato Daniel Ortega en los comicios de 1990.

A partir de 1990 la sociedad civil nicaragüense se vio obligada a organizarse desde abajo, y con autonomía de los partidos políticos y el gobierno. La derrota electoral del FSLN dejó sin interlocución cupular ni recursos estatales a estos movimientos. Este proceso de autonomización de los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil es quizá uno de los rasgos más importante de este período que arranca con la derrota electoral del FSLN. Cabe indicar que este ha sido un proceso especialmente conflictivo para las organizaciones y movimientos surgidos durante el período revolucionario, dada su alta dependencia partidaria, Más aún, algunos de ellos no la consiguieron totalmente, o se dividieron en el intento. Pero contradictoriamente, el proceso de autonomización fue facilitado por la reacción de estos movimientos al abandono, instrumentalización o manipulación de sus luchas por parte de los partidos políticos; pero también por la reacción al reparto cupular del poco pastel que quedaba del desmantelamiento neoliberal del estado, vía el pacto de largo plazo entre el FSLN y el PLC; y por la necesidad de resistir solos a los embates del neoliberalismo. Este proceso de autonomización permitió el

fortalecimiento de las organizaciones, dado que les facilitó ir superando las desconfianzas políticas propias de una sociedad polarizada recién salida de la guerra, y abrirse al pluralismo y la diversidad de intereses de sus asociados, por encima de otro tipo de consideraciones.

Este proceso no ha sido nada fácil, pues dado que el espacio político del país ha sido construido para el monopolio exclusivo de los partidos políticos, la irrupción en este espacio más allá del momento del voto, ha sido visto por estos como una irrupción insolente e impropia de la sociedad civil, y todo intento de reforma para la participación de estos otros actores ha chocado con la resistencia a la modernización y el cambio de los partidos políticos. Un buen ejemplo de ello ha sido el CONPES, que ha sido visto por las fuerzas políticas como un competidor de la Asamblea Nacional y por lo que en algún momento sufrió la reducción casi total de su presupuesto; pero también puede servir de ejemplo el cuestionamiento permanente de los dirigentes de los partidos sobre la legitimidad, representatividad y el derecho a la participación y la crítica del poder por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Todo ello en desconocimiento de la Constitución que establece la democracia participativa en Nicaragua y del derecho de participación que ella establece para todos los nicaragüenses en todos los asuntos del país, independientemente de si sólo se representan a sí mismos. La tónica durante el período ha sido que los partidos políticos han visto con suspicacia y han obstaculizado toda participación ciudadana que no se diera bajo su control.

El proceso de construcción de ciudadanía ha sido uno de los resultados más importantes de este proceso de autonomización, a la vez que el proceso de autonomización se ha visto fortalecido con el proceso de construcción de ciudadanía. Entendida como el proceso de empoderamiento de estos sectores en deberes y derechos, la construcción de ciudadanía ha llevado al replanteamiento de un nuevo tipo de relación con el estado y con los partidos políticos. Ello ha supuesto entre otras cosas que, durante todo este período, se haya puesto a la orden del día la lucha por la transformación de la cultura clientelista, caudillista, prebendaria y aún mesiánica

de las elites políticas, que suelen concebir la participación en términos meramente instrumentales y al ciudadano como un sujeto sin derechos, y por tanto siempre obligado a agradecer con su fidelidad y sumisión las dádivas que pueda conceder generosamente el poder. Pero también el avance en el proceso ha supuesto el cabildeo de la sociedad civil para el establecimiento de leyes que institucionalicen este nuevo tipo de relación con el estado, lo que ha incluido también los espacios de participación ciudadana, más allá de la democracia electoral y de elegir representantes periódicamente. Así la lucha de las organizaciones y movimientos de la sociedad civil durante este período ha supuesto no sólo mantener el derecho de votar y elegir, sino además tomar parte en el proceso de decisión sobre todos los asuntos que afectan su vida, incluyendo la sujeción del poder a normas que puedan ser controladas por la ciudadanía y a la rendición periódica de cuentas. Es el salto a la democracia participativa, que complementa la democracia electoral. Leyes como la propia Constitución política, la ley de municipios, la ley de participación ciudadana, la ley de régimen presupuestario municipal, la ley de acceso a la información y otras, le han dado el sustento institucional a la democracia participativa de que hoy goza la sociedad nicaragüense. La concepción de democracia participativa detrás de estas leyes no es la de una democracia cuyo objetivo fundamental sea legitimar las decisiones tomadas desde arriba sin conocimiento ni debate ni deliberación previa con los ciudadanos, mucho menos parapetos para enmascarar agendas ocultas de los gobernantes de turno, sino la de una democracia que supone la publicidad y la transparencia de las políticas y acciones de gobierno, la autonomía, la libertad de expresión, el pluralismo y el respeto a la diversidad en un clima de tolerancia.

A escasos seis meses de gestión, la nueva administración del gobierno de Daniel Ortega ha generado preocupaciones y aún resistencias de la mayor parte de las organizaciones de sociedad civil no afines a y aún de algunas afines a su partido. La base de estas reacciones la constituye la reforma de la Ley 290 y la emisión del Decreto 03-2007, que introducen nuevas secretarias de gobierno y la organización de un sistema de

consejos de poder ciudadano, organizados de arriba abajo, cuya cabeza la constituye un Gabinete Nacional presidido por el Presidente. Este cambio de institucionalidad se hizo de forma paralela al modelo organizativo que regulan la ley de participación ciudadana, la ley de municipios y la ley de régimen presupuestario municipal; pero además se realizó de manera inconsulta con la ciudadanía, y desconociendo la institucionalidad construida durante este período. En este marco desaparecen los niveles de gobierno y la autonomía de los gobiernos locales, concentrándose las decisiones en el Presidente. A ello deben sumarse ataques directos del Presidente de la República a las organizaciones de la sociedad civil, acusadas y descalificadas por "recibir dinero de agencias del Imperio". Y comentarios de algunos funcionarios de alto nivel del gobierno anunciando el fin de la era de las ONGs. Los llamados consejos de poder ciudadano han estado siendo organizados con miembros afines a ese partido directamente por los secretarios políticos del FSLN en los territorios, lo que ha sido considerado una evidente partidarización de dichas instancias. Documentos internos del FSLN ubican los consejos como parte de un proyecto político que pretende el cambio del sistema político y la "transformación del capitalismo".

Las posiciones encontradas que se debaten hoy en el país sobre este tema, ubican el estudio de Luis Serra en un momento oportuno. No cabe duda que servirá para alimentar el debate con información e iluminarlo con otras experiencias y aportes teóricos. Ojalá y ello ayude a ver la importancia de que los avances en institucionalidad, democracia, autonomía y construcción de ciudadanía no involucionen; sino que avancen aún más y se perfeccionen para beneficio de las grandes mayorías empobrecidas del país, que quieren efectivamente pan con libertades y democracia.

Manuel Ortega Hegg
Director
Centro de Análisis Sociocultural
Universidad Centroamericana

INTRODUCCION

Este documento presenta un avance de una investigación mayor sobre el rol de los actores civiles en espacios de gobernanza local urbana que se realiza en tres países disímiles: Reino Unido, Bulgaria y Nicaragua.[a] Este estudio comparativo trata de comprender las oportunidades y las tensiones que surgen en los espacios de concertación que hay entre el estado, la sociedad civil y el mercado en el contexto de la globalización. Asimismo, pretende identificar los factores que favorecen o que limitan la capacidad de las organizaciones civiles para una participación efectiva y legítima en los espacios de concertación y contribuir a fortalecer su rol en instancias de gobernanza para el desarrollo local.

Esta investigación tiene un carácter exploratorio, cualitativo, transversal y está basado en fuentes secundarias y primarias. Para la elaboración de este documento sobre el panorama nacional de las organizaciones civiles de Nicaragua, hemos realizado un inventario y análisis de la bibliografía disponible, además de entrevistar a informantes claves de instituciones estatales, redes de organizaciones civiles y agencias de cooperación.[b]

En el primer capítulo presentamos un brevísimo esbozo conceptual de la sociedad civil y del tercer sector, explicando las razones de nuestro enfoque teórico. También incluimos una caracterización somera de los estudios realizados en Nicaragua sobre esta temática. El segundo capítulo aborda la evolución histórica de las organizaciones de sociedad civil y sus relaciones con el estado basados en una periodizacion ligada a los sucesivos gobiernos que han implementado políticas distintivas hacia los actores civiles.

El tercer capítulo expone las principales leyes y políticas que conforman el marco jurídico vigente de la participación

a. The research "Non-governmental actors in new government spaces" is financed by the Economic and Social Research Council (U.K.) coordinated by Marily Taylor (Univ.West England) team members: Christofer Miller, Joanna Howard, Rumen Petrov.

b. En la segunda parte de este estudio actualmente en proceso, se abordará la dinámica de los actores civiles y las instituciones estatales en el Distrito 3 de Managua, basada en entrevistas a informantes locales y miembros de organizaciones civiles

ciudadana y las organizaciones civiles, tratando de identificar sus fortalezas y sus vacíos. El siguiente capítulo presenta un panorama de las organizaciones de sociedad civil en el país construido a partir de las fuentes de información disponibles, distinguiendo las organizaciones sindicales, cooperativas, gremios empresariales, grupos de interés, organizaciones comunales y organizaciones de desarrollo. Asimismo en este capitulo abordamos el rol de la cooperación externa en el desarrollo de las organizaciones civiles.

El último capítulo aborda las relaciones entre organizaciones civiles e instituciones estatales en los espacios de gobernanza legalmente constituidos, luego de exponer brevemente las características del sistema político nicaragüense, incluyendo las nuevas políticas del gobierno recientemente electo en torno a la participación ciudadana. Estamos conscientes del carácter introductorio del presente texto donde se aborda de forma resumida una diversidad de temas, algunos de los cuales han sido estudiados específicamente en otros estudios citados; sin embargo consideramos importante publicar este trabajo para dar a conocer de forma breve y accesible, el desarrollo alcanzado por las organizaciones de la sociedad civil y su rol pertinente en la democratización del sistema político y el desarrollo humano del país.

Agradecemos al Consejo de Investigación Social y Económico del Reino Unido por el financiamiento para este estudio, especialmente al equipo de colegas de la Universidad de Inglaterra en Bristol: Marily Taylor, Christofer Miller y Joanna Howard. Asimismo, reconocemos el apoyo invaluable del equipo del Centro de Análisis Socio-Cultural dirigido por Manuel Ortega a quien agradecemos sus valiosas sugerencias, en especial a Hloreley Osorio por su eficaz labor de asistente de investigación y a Patricia Monterrey como asistente administrativa y Ana María Riguero por su creativo aporte como Diseñadora Gráfica. Esta publicación no hubiera sido posible sin la colaboración entusiasta del Msc. Nehemías López Carrión y el apoyo financiero de la Fundacion F. Ebert, a quienes agradecemos sinceramente su cooperación.

CAPITULO I

SOCIEDAD CIVIL Y TERCER SECTOR: una aproximación al tema

Introducción

En las últimas décadas, ha resurgido el interés político y académico por el concepto de sociedad civil debido a varios procesos interrelacionados, por un lado observamos el rol protagónico que han jugado las organizaciones civiles y los movimientos sociales en el cambio de regímenes políticos autoritarios en distintos países, como en Europa del Este o en América Latina, así como en cuestionar el actual modelo de globalización excluyente y antiecológica. En estas regiones, el establecimiento de regímenes democráticos representativos que permiten la libre expresión y organización han facilitado una multiplicación de demandas ciudadanas y de grupos de interés. Por otro lado, los partidos políticos sufren una crisis de representatividad por su incapacidad de canalizar las demandas ciudadanas y de superar intereses personales de poder.[1]

A nivel mundial, diversos analistas han señalado una tendencia ascendente en las postrimerías del siglo XX e inicios del XXI en la mayoría de los países del mundo, la llamada "revolución asociativa". Esta se ha caracterizado por la proliferación de diversas organizaciones civiles facilitadas por el desarrollo de las comunicaciones, el aporte de recursos humanos calificados, el apoyo de organismos internacionales, y la incapacidad del estado y del mercado de resolver las crisis sociales y ambientales que afectan a la población.[2]

La crisis del estado de bienestar, el auge del neoliberalismo y el creciente poder del FMI basado en el Consenso de Washington, han facilitado el recorte de las funciones y recursos del estado nación, dejando a las fuerzas del mercado y a los actores civiles la resolución de las necesidades y demandas de la población. Esta tendencia global correlativa a una creciente pobreza y

exclusión social, ha suscitado el debate sobre el rol que deben jugar el estado, el mercado y la sociedad civil para garantizar la reproducción social, y en el mejor escenario, un desarrollo humano sostenible. Ciertamente, ante la incapacidad estatal y la avaricia mercantil, han sido los actores civiles quienes han debido responder (parcialmente) a los retos de la exclusión social y la destrucción ambiental.

Ante este *"cambio de época",* se observan limitantes y vacíos en los enfoques teóricos que pretenden dar cuenta de la problemática socio-política actual, muchos de estos paradigmas siguen centrados en actores tradicionales como el estado-nación y los partidos políticos, considerados como expresión de luchas de clases o de elites de poder. Como señala L. Salazar: "La sociedad civil fue vista como el origen de los males a combatir, mientras que el estado y los partidos de vanguardia aparecían como los instrumentos exclusivos de superación".[3] Un enfoque obsoleto luego del fracaso de diversas revoluciones protagonizadas por un aparato estatal-partidario que reprodujo el autoritarismo y la corrupción bajo una retórica libertaria y nacionalista.

En este contexto, ha resurgido el debate entre la *democracia representativa,* basada en la elección de gobernantes propuestos por partidos políticos mediante elecciones periódicas y libres de ciudadanos que gozan de derechos civiles y políticos, y la *democracia participativa,* que enfatiza la gestión permanente y directa de la población en las decisiones que afectan su vida social a través de sus organizaciones civiles. Paralelamente, se discute sobre los límites de la democracia política representativa en una sociedad de amplias desigualdades socio-económicas, así surge la demanda de una democracia social y económica, es decir una ciudadanía con derechos plenos en las distintas dimensiones sociales y culturales.

Enfoques sobre la sociedad civil

El concepto de sociedad civil aparece en Aristóteles, pero su acepción moderna se ubica en el contexto europeo de las revoluciones burguesas contra el sistema monárquico feudal, cuando los pensadores liberales tratan de limitar el poder estatal reclamando la autonomía de la sociedad civil basada en individuos que poseen derechos inalienables como la libertad y la igualdad. Entre los fundadores del liberalismo encontramos al filósofo inglés John Locke (XVIII) quien ha concebido a la sociedad civil como la red de relaciones entre los individuos y las instituciones que ellos crean libremente al margen de los poderes gubernamentales.[4]

Desde el pensamiento liberal del siglo XIX, la sociedad civil es conceptualizada como una esfera social de interrelaciones entre ciudadanos libres, basada en una competencia libre y pacífica, tal como ocurre en la teoría del mercado capitalista. Esta esfera o ámbito social que constituye la sociedad civil tendría varias funciones: por un lado, satisfacer múltiples intereses económicos y sociales de las personas; por otro lado, servir de escuelas de participación a través de sus asociaciones voluntarias y de limitar la esfera del poder político garantizando las libertades individuales.[5]

En este sentido, hay que destacar el aporte de Tocqueville sobre la relevancia de la participación ciudadana en organizaciones sociales como base de un sistema político democrático, es decir que una sociedad civil con un entramado denso, plural y dinámico, se corresponde con una sociedad política democrática.[6] Un argumento de relevancia en el debate actual sobre la democracia en América Latina: por un lado la elite política considera que la democracia consiste en establecer gobiernos mediante elecciones periódicas y libres siendo los partidos políticos los legítimos representantes ciudadanos; y por otro lado, actores de la sociedad civil plantean potenciar la participación ciudadana sistemática y pluralista en la gestión pública, así como ampliar la democratización al ámbito social, económico y cultural.

Otra concepción de sociedad civil que ha tenido impacto en las ciencias sociales parte del filósofo alemán Hegel, quien la concebía como una dimensión social donde predominaba el conflicto entre individuos que buscaban satisfacer sus intereses, un espacio social que se ubicaría entre el ámbito de la familia y la esfera del estado. Marx ha retomado el carácter conflictivo de la sociedad civil, pero la ubica en el ámbito socio-económico de las relaciones de producción, siendo las clases sociales los actores fundamentales y no los individuos. En el siglo XX, A.Gramsci ha revisado el enfoque marxista de sociedad civil incluyendo aspectos culturales e ideológicos, además de los económicos, en ese espacio social donde los grupos y clases sociales se disputan la "hegemonía" o el liderazgo intelectual y moral de la sociedad.[7]

Frente a la crisis actual en América Latina de legitimidad de la sociedad política, es decir del estado y los partidos políticos, no es extraño que haya surgido un concepto angelical de la sociedad civil, que la concibe como un grupo de organizaciones progresistas, tolerantes, democráticas, transparentes y representativas de los intereses ciudadanos. Dada la gran heterogeneidad de los actores de sociedad civil, esta concepción angelical es mas bien una expresión de deseos que una herramienta teóricamente útil.[8] Como señala Páez Montalbán *"En la sociedad civil no todo es siempre progresista, ni siempre tolerante, ni siempre cosmopolita y orientado al bien común puesto que predominan muchas veces los intereses particulares de los grupos de interés, dentro de la heterogeneidad y fragmentación interna que las caracteriza".*[9] En igual sentido, Joerg Forbrig nos señala el riesgo de la cooptacion de líderes y organizaciones civiles por parte de grupos de poder a fin de apaciguar las demandas ciudadanas, dividir la sociedad civil y promover sus intereses de poder.[10]

Otra concepción de la sociedad civil que es común en círculos empresariales es equipararlo al ámbito social del mercado cuyo principal actor es la empresa capitalista. Esta sería un modelo para las organizaciones civiles caracterizado por su racionalidad, competitividad, flexibilidad y capacidad de respuesta a las

necesidades humanas conforme las leyes económicas de la oferta y la demanda. Este enfoque se complementa con una posición del estado neoliberal favorable al traspaso de sus funciones a las empresas capitalistas tal como ocurre con la privatización de servicios públicos. Sin embargo, la lógica dominante de las fuerzas del mercado es la maximización de sus ganancias en desmedro de consideraciones socio-ambientales, excepto por las dádivas extraídas de sus impuestos a la renta para financiar proyectos sociales, últimamente bajo el discurso de la *"responsabilidad social".* En el escenario contemporáneo caracterizado por una feroz competencia por el mercado global entre compañías transnacionales no caben criterios éticos o sociales que puedan afectar su "competitividad" Se acentúa así el desempleo o subempleo, los bajos salarios, las pésimas condiciones laborales, la explotación de mano de obra infantil y las guerras para apropiarse de materias primas.

En el contexto centroamericano actual, Edelberto Torres Rivas nos señala que *"La sociedad civil existe cuando la sociedad como totalidad puede estructurarse a sí misma y coordinar sus acciones a través de un conjunto de asociaciones voluntarias.... independientes del Estado que reúnen un conjunto de ciudadanos que tienen intereses comunes".*[11] Para Torres las condiciones básicas para que exista una sociedad civil son las siguientes:

a) un conjunto de organizaciones de la más diversa naturaleza, que surgen desde los espacios de la comunidad;

b) que se organizan y actúan en la vida pública de manera independiente del Estado, lo cual significa que su autonomía les permite oponerse o aproximarse a los poderes públicos;

c) las asociaciones contribuyan de forma significativa a trazar el curso de la vida social, aunque la sociedad civil no debería suplantar a los partidos políticos, sino complementar en cuanto a la participación ciudadana;

d) las organizaciones y su actuación pública está regida por las normas legales y los principios que ordenan la sociedad;

Esta última condición es criticada por otros autores que destacan la autonomía de la sociedad civil, su derecho a cuestionar al sistema político-jurídico y de actuar al margen de normas legales injustas para promover las demandas ciudadanas. Por su parte, Torres señala que hay una relación dialéctica entre legalidad y autonomía: *"la condición de legalidad a la que la sociedad civil debe aspirar no es contradictoria con la segunda condición, la independencia de los poderes públicos, por ej. el reconocimiento legal de un sindicato es condición de su existencia y funcionamiento. Aparece aquí, el poder político regulando a la sociedad. Por otro lado, la sociedad otorga su reconocimiento o su adhesión al poder del Estado para legitimarlo sin la cual la autoridad carece de fuerza, no es democrática. Es decir que vemos el poder de la sociedad civil condicionando al poder político."*[12]

Esta concepción de sociedad civil que tiene amplia aceptación académica, obedece a una visión dicotómica de la realidad social, que simplifica la compleja trama de grupos y relaciones sociales, en dos ámbitos distintos: por un lado, la sociedad política que comprende el estado, el gobierno y los partidos políticos, por otro lado, la sociedad civil, que abarca una multiplicidad heterogéneo de asociaciones de distinto tipo, intereses y recursos, tales como sindicatos, cooperativas, movimientos sociales, organizaciones comunales, grupos filantrópicos y religiosos. Dada esta diversidad, se observan que las asociaciones de la sociedad civil establecen diferentes tipos de relaciones con el Estado y los gobiernos de turno, sea de incidencia y consulta en políticas públicas, sea en ocasiones de alianzas o de oposición.

Una conceptualización pertinente de la sociedad civil, según Cohen y Arato, debe dar cuenta de nuevos elementos del escenario contemporáneo, tales como el surgimiento de nuevos movimientos sociales que luchan por intereses e identidades particulares de sus miembros, sin pretender una revolución o

un cambio total del sistema político y social vigente, la creación de espacios e instancias propias de participación ciudadana independientes del estado, de los partidos políticos y de las empresas, pero con capacidad de incidir en la dirección política y económica de un país.[13]

Las organizaciones civiles de las Regiones Autónomas del Caribe de Nicaragua consideran que *"la sociedad es el conjunto de instituciones cívicas y voluntarias (formales e informales) que buscan establecer espacios e instancias de expresión para personas naturales y jurídicas, individuales y colectivas (pueblos, comunidades, comarcas y sectores sociales) históricamente excluidos, subalternizados y frecuentemente carentes de ciudadanía formal a fin de representar sus intereses y derechos sociales, económicos, cívicos y políticos y mediar frente al aparato de Estado y los agentes del mercado".*[14] Las funciones que le competerían a la sociedad civil serían de promover la participación, organización e incidencia en políticas públicas de los sujetos individuales y grupos étnicos en los distintos espacios de concertación (nacional, regional, municipal y comunitario).

El Tercer Sector

Diversos autores proponen un enfoque conceptual que supere la dicotomía sociedad civil vs. sociedad política, tal como Cohen y Arato que ofrecen un enfoque tripartito, basados en el concepto de "mundo de la vida" de Habermas. Ellos plantean que la sociedad civil se diferencia del estado y de la economía, al ser un ámbito de interacción social entre esas dos instancias, y estar compuesta por la familia, las asociaciones voluntarias, los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. *"Este concepto incluiría todas las instituciones y formas asociativas que requieren la interacción comunicativa para su reproducción y que dependen de los procesos de la integración social para coordinar la acción dentro de sus fronteras".*[15] Según estos autores, la consolidación de la sociedad civil ocurre cuando los derechos fundamentales (civiles, políticos, culturales, sociales) han sido reconocidos por todos e institucionalizados por el estado.

En un enfoque similar, Diamond conceptualiza a la sociedad civil como , "una entidad intermedia entre la esfera privada y el Estado...excluye la vida familiar e individual...las empresas lucrativas... comprende las instituciones que pertenecen al amplio campo de la cultura autónoma y la actividad intelectual...".[16] Igualmente, Portantiero define la sociedad civil como una esfera organizada de colectivos que expresan sus intereses y valores, diferenciados de la familia, el estado y las empresas.[17]

Basado en un enfoque histórico-dinámico del contexto europeo, Evers y Laville también distinguen tres ámbitos socioeconómicos: el Estado, el Mercado y la Familia, cada uno obedecería a lógicas distintas: la redistribución (estado), la ganancia (mercado) y la reciprocidad (familia). En el espacio social intermedio de tensiones y acuerdos entre los tres ámbitos (vértices), se ubica un "Tercer Sector" donde actuarían las organizaciones de la sociedad civil. Los actores civiles de este Tercer Sector estarían en una interrelación dinámica con las políticas y normas del estado, los valores y prácticas de las empresas privadas y por otro lado, por la cultura y necesidades de las familias. Los autores abordan el Tercer Sector enfatizando su rol económico con un carácter abierto, pluralista, intermedio o hibrido entre los otros dos (estado y mercado) y con fronteras difusas.[18]

La concepción de Evers y Lavilla del Tercer Sector como un espacio de interrelación entre estado, empresas y familia, se asemeja al concepto de espacios o instancias de gobernanza donde estos actores conciertan voluntades en función de interés compartidos. Visualizar el Tercer Sector como un espacio, no como un grupo de actores con características compartidas, es criticable porque olvida que en los espacios y momentos de interrelación, cada uno de estos actores obedece a lógicas propias, mientras el estado se rige por el principio del poder y el control, las empresas capitalistas lo hacen por la lógica de la ganancia y el tercer sector, por el principio de libre asociación para satisfacer diversos intereses humanos.

En este sentido, Boaventura de Sousa recuerda que el Tercer Sector ha surgido en los países "centrales" en el siglo XIX como una alternativa frente al capitalismo que trataba de plantear nuevas formas de producción y consumo que hoy llamaríamos "economía solidaria" o formas de compensación a la problemática social del capitalismo "salvaje". Así el Tercer Sector rescata el principio de la comunidad basado en la autonomía asociativa y solidaria que preconizaba Rousseau, frente al principio del estado basado en el monopolio de la fuerza legal impuesta verticalmente, y también frente al principio del mercado basado en relaciones de competencia en búsqueda del lucro mercantil en beneficio de una clase minoritaria.[19]

Sousa destaca la ambigüedad conceptual del término Tercer Sector que recibe distintos nombres, así en Gran Bretaña se habla de "sector voluntario", en Francia "economía social", en USA "Sector no lucrativo", en América Latina "Organizaciones no gubernamentales". El carácter polisémico del Tercer Sector se debe a la diversidad de contextos socio-políticos y su heterogeneidad interna, ya que existe un arco iris de expresiones desde pequeñas organizaciones humanitarias y educativas de carácter informal hasta grandes cooperativas de producción/consumo o mutuales de seguro que compiten en el mercado. La prevalencia del principio de comunidad no excluye la adopción de rasgos de los otros sectores, tal como la eficiencia/eficacia de la gestión de empresas capitalistas y la satisfacción de bienes colectivos propio del estado. En aspectos de democracia, transparencia, autonomía e interrelación solidaria con otras organizaciones del Tercer Sector, también encontramos una diversidad de situaciones que, en muchos casos, requieren de un análisis crítico y una reorientación para acercar la práctica al discurso comunitario y democrático.

En este estudio compartimos el enfoque tripartito de L. Salamón, quien equipara la sociedad civil al tercer sector compuesto por organizaciones voluntarias, sin fines de lucro, autónomas del estado y del mercado. Las funciones sociales que cumple este tercer sector son diversas: "expresar la

preocupación ciudadana, exigir responsabilidad a poderes públicos, promover la comunidad, cubrir necesidades insatisfechas y en general, mejorar la calidad de vida".[20] Este enfoque del tercer sector supera la dicotomía clásica entre público-privado, que asignaba al estado el rol monopólico del interés público, el cual es asumido crecientemente en el mundo contemporáneo por múltiples organizaciones civiles de interés público.

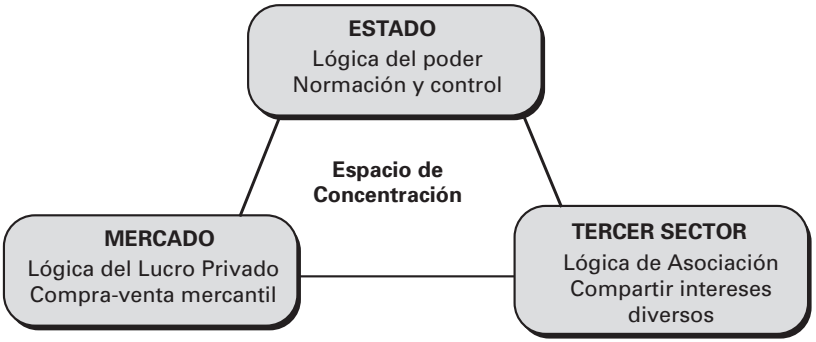
El proyecto pionero en este ámbito de la Universidad John Hopkins dirigido por Salamón ha realizado estudios comparativos desde 1991 con el fin de conocer el rol socio-económico del tercer sector en distintos países del mundo. Para esto, ha elaborado una definición operativa que permite identificar a los diversos actores civiles que existen fuera del marco del estado y del mercado –la cual hemos retomado en este estudio-- basado en cinco rasgos estructurales:

- Se trata de actores organizados de forma permanente, con un grado de institucionalización básico expresado en reuniones, normas, representantes, que puede tener personería jurídica reconocida por el estado o no.
- Son organizaciones privadas separadas del gobierno, aunque puedan recibir fondos estatales o concertar proyectos conjuntos, pero no controladas por instituciones estatales.
- No tienen fines de lucro, sino de interés público o comunitario, en el caso de actividades económicas que generen excedentes estos se reinvierten en la organización o en la comunidad y a diferencia de las empresas capitalistas donde se distribuyen entre los dueños y accionistas.[a]
- Son actores con capacidad de autogestión basados en normas y procedimientos internos, ajenos al control de otras instituciones.

a. Este rasgo es contestado por autores europeos que destacan el rol de las cooperativas y las mutuales como parte del tercer sector, aunque puedan distribuir excedentes entre sus socios.

- La participación es en gran medida voluntaria, sea en la conducción de la organización, en aportes económicos o en sus actividades, lo cual no excluye la existencia de personal contratado.

Visión tripartita de una sociedad nacional contemporánea



La importancia socio-económica del tercer sector ha sido invisibilizada hasta hace pocos años, en parte debido a la gran diversidad y dinámica de los actores civiles en diversos contextos sociales, y en parte debido a la ambigüedad conceptual y los vacíos teórico-metodológicos para su estudio científico. Los estudios comparativos sobre el tercer sector realizados en 35 países de distintas regiones del mundo bajo la coordinación de L. Salamón, muestran su relevancia económica y social tal como ilustran los siguientes indicadores para el año 2001:[21]

- En esos 35 países, las organizaciones del tercer sector (incluyendo congregaciones religiosas) producían en promedio un 5.1% del PNB de esos países que sumaba U$ 1.3 trillones. Una cifra que la ubicaba a nivel del 7º país en importancia de la economía mundial,

- A nivel de empleo, el tercer sector ocupaba de forma permanente 39.5 millones, 57% remunerados y 43% voluntarios, lo cual equivale a un 4.4% de la PEA de esos 35 países. Hay diferencias grandes entre los países, en México alcanza 0.4% de PEA y en Holanda 14% PEA.

- En cuanto a los ingresos del tercer sector, un 53% provienen de tarifas por servicios prestados, un 35% del aporte estatal y un 12% de fuentes privadas.

- Las áreas de acción que predominan son los servicios sociales a gente de escasos recursos (ej. educación, salud) y la expresión de diversos intereses ciudadanos (artístico, religioso, cultural, recreativo), en tercer lugar se ubicaría la labor de incidencia política y derechos humanos. También hay diferencias entre países, por ej. donde el estado asume los servicios sociales, el tercer sector enfatiza el área de expresividad plural.

- Las organizaciones del 3º sector han contribuido a la formación de capital social en esos países, contribuyendo así a su democratización y su desarrollo. Un indicador es la cantidad de gente que ha participado voluntariamente en actividades de interés público promovidas por organizaciones civiles: 190 millones, un 20% de la población adulta de esos países.

Estos estudios muestran que la multiplicación de organizaciones civiles y el creciente rol socio-económico y político del Tercer Sector en muchos países, ha sido facilitada indudablemente por las limitaciones que presenta el estado y la empresa privada para responder a las demandas sociales de las grandes mayorías, el primero por su ineficiencia burocrática, su control de iniciativas ciudadanas y sus altos costos, la segunda por promover las desigualdades sociales y desatender las necesidades humanas en aras de maximizar sus ganancias. Por otro lado, las organizaciones civiles presentan una serie de ventajas comparados con el estado y la empresa, ya que combinan una estructura privada con una finalidad pública, actúan en pequeña escala y con gran flexibilidad operativa, están enraizadas en la ciudadanía y pueden conseguir apoyo material y humano para proyectos sociales. Una visión futura de las organizaciones civiles considerando las tendencias mundiales de la última década, señala que

"Las ONG del siglo XXI se integrarán progresivamente en el mercado global, invertirán fuertemente en redes, adoptarán las mejores prácticas respecto a transparencia, rendición de cuentas y gobierno organizativo...".[22]

Estudios sobre sociedad civil en Nicaragua

Al igual que en otros países, en Nicaragua encontramos en las últimas dos décadas una producción bibliográfica considerable sobre la sociedad civil, sus organizaciones y sus relaciones con el estado y la cooperación externa. En su mayoría son trabajos de carácter descriptivo y ensayístico, particularmente sobre el quehacer de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (un tipo de organización civil), sus vinculaciones con el estado y con la cooperación internacional. Los estudios encontrados sobre el tema pueden clasificarse en tres grandes categorías:

1) Informes del quehacer de las organizaciones civiles

En este primer nivel de abordaje de la sociedad civil nicaragüense se ubican la mayoría de los trabajos, se trata de una serie de fuentes de información que contienen los datos básicos de las principales organizaciones de sociedad civil (OSC), entre los cuales se destaca el Directorio de ONGs que elabora periódicamente CAPRI[23], la caracterización realizada sobre las ONGs y la cooperación externa a fines de los 90s por FONG-INIES[24], la base de datos que brinda la Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores[25], el estudio sobre las OSC a nivel centroamericano organizado por el PNUD[26], el mapeo y la base de datos elaborada por el BID[27], la caracterización de la sociedad civil comandada por NORAD[28], así como los documentos de presentación de su misión y de los proyectos que realizan las propias OSC y las distintas redes de sociedad civil.

2) Ensayos y reflexiones críticas sobre la sociedad civil

En una segunda categoría ubicamos la rica labor de diversos analistas que han planteado sus hipótesis y reflexiones

criticas sobre la sociedad civil, a partir de sus experiencias y de ciertos indicadores empíricos, así como los análisis de situaciones particulares que atraviesan la sociedad civil. Entre estos ensayos mencionamos el trabajo de Orlando Núñez sobre la conceptualización y la dinámica de la sociedad civil en Nicaragua[29], el ensayo de Nelly Miranda et.al. sobre los mitos, percepciones y dilemas que plantean muchos actores civiles[30], el análisis de J.L.Velázquez sobre las limitaciones de la sociedad civil durante la década sandinista[31], los resultados de foros realizados por la Federación de ONG y la Fundación A.C.Sandino en Managua[32], los ensayos críticos que diversos autores han presentado en revistas, periódicos y foros enfatizando las debilidades de la sociedad civil nicaragüense: fragmentación, dependencia externa, "onegeización", corrupción. Asimismo, en esta categoría se ubicarían los análisis particulares que realizan las instancias de coordinación de OSC, evaluando su desempeño y el entorno, a fin de trazar sus planes de acción.

3) Estudios empíricos focalizados

Por otro lado, existe una rica producción de investigaciones científicas sobre aspectos particulares de la sociedad civil nicaragüense, tales como la participación ciudadana, la cultura política, la gobernabilidad, el movimiento de mujeres, los pueblos indígenas, las cooperativas agropecuarias, el rol de la niñez, adolescencia y juventud. Predominan las metodologías cuantitativas y un enfoque transversal sobre los temas y sujetos antes mencionados. Asimismo, encontramos valiosos trabajos basados en metodologías participativas de sistematización y evaluación de intervenciones sociales realizados por OSC en sus ámbitos de especialización, que han tenido escasa difusión y análisis.

En resumen, los principales debates que han surgido en los estudios y foros realizados en Nicaragua sobre esta temática, podemos expresarlos en los siguientes interrogantes: ¿Qué entendemos por sociedad civil, sus componentes y sus funciones en un país como Nicaragua? ¿Qué importancia y fortalezas tiene la sociedad civil en sus diversas expresiones? ¿Qué rol explícito e implícito juegan las OSC: funcionales al

modelo neoliberal o promotores de un modelo alternativo? ¿Las OSC promueven el "empoderamiento" ciudadano o la dependencia pasiva? ¿Cuál es la representatividad y legitimidad de las OSC?¿Qué grado de autonomía tienen las OSC respecto de la cooperación externa, el estado, los partidos o las iglesias? ¿Hasta qué punto las ONGs dominan el escenario de las OSC? ¿Cómo son las interrelaciones predominantes entre OSC: competencia o colaboración? ¿Las redes y federaciones de OSC logran superar la dispersión/fragmentación y potenciar la incidencia política a nivel nacional? ¿Qué valor tiene para las OSC participar en los espacios de gobernanza ofertados por el estado? ¿Cuál es el impacto de la labor de las OSC?¿Hasta qué punto las OSC practican los valores que predican: democracia, transparencia, equidad? En este trabajo trataremos de responder a algunos de estos interrogantes basados en los datos empíricos disponibles, otros temas quedan pendientes para futuras investigaciones de mayor profundidad.

Conclusiones

En las últimas décadas las organizaciones civiles han cobrado un rol protagónico en muchos países del mundo debido al desarrollo de la participación ciudadana en la satisfacción de intereses sociales que los estados no han logrado atender ni las empresas mercantiles. En los países del sur el auge de las OSC ha sido facilitado por las redes sociales existentes y por el apoyo de organismos de cooperación.

En medio del debate conceptual sobre que es la sociedad civil, existe un amplio consenso sobre un sector de la sociedad contemporánea (llamado "tercer sector" o "sector voluntario" o "no gubernamental") que funciona con una lógica distinta del estado y del mercado. Está compuesto por organizaciones diversas y autónomas donde los ciudadanos colaboran voluntariamente en actividades de interés común, en un marco jurídico y político donde están vigentes las libertades, los derechos civiles y políticos básicos (ej expresión, organización, petición, información).

Los estudios realizados muestran la gran importancia que ha alcanzado el Tercer Sector en los ámbitos económico, social y político, tanto en países del norte como del sur. Entre sus principales aportes se destaca la producción de bienes y servicios, la creación de empleos, el combate a la pobreza y la exclusión, los programas de desarrollo, la creación de redes sociales y valores de cooperación, la incidencia en políticas públicas.

Diversos analistas coinciden en señalar el rol que juegan las OSC en la construcción de un sistema político democrático basado en valores de tolerancia y respeto a la diversidad cultural, y mecanismos de construcción de consensos que tratan de salvar la brecha histórica en América Latina entre estados y sociedades. Como señala César Cansino *"la democracia no es sólo un conjunto de reglas y procedimientos formales sino sobre todo una forma de legitimación del Estado que tiene como base a los ciudadanos...que en condiciones de libertad e igualdad, cuestionan y enfrentan cualquier norma... es el factor determinante de retroalimentación del proceso democrático".*[33]

Un balance preliminar de los estudios sobre la sociedad civil realizados en el país nos indica que existe una amplia producción descriptiva y ensayística sobre este tema (en muchos casos solicitadas y financiadas por organismos de cooperación), especialmente enfocados a las ONGs y en menor medida sobre otras expresiones organizativas de la sociedad civil (grupos de interés, organizaciones comunales, cooperativas, sindicatos y gremios) a pesar que estas últimas, sumadas, son mayoritarias en número, afiliación e impactos. Un efecto no deseado de este énfasis en investigación y divulgación, sería reforzar el mito popular que identifica a la sociedad civil con las ONGs.

El estudio de estas OSC constituye una tarea impostergable para poder plantear reflexiones fundamentadas sobre la sociedad civil nicaragüense así como planes amplios de articulación e incidencia política. Asimismo, queda pendiente

el reto de realizar investigaciones multidisciplinarias, cuanticualitativas, comparativas y participativas sobre la sociedad civil y sus organizaciones, incluyendo su evolución histórica.

Referencias

1 Hengstenberg P., Kohut K., Mainhold G. (eds), Sociedad Civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad, Caracas, Nueva Sociedad, 1999.
2 Salamon L, Sokolawski S., List R., Global Civil Society: An Overview, Baltimore:J.Hopkins, 2003.
3 Salazar L., "El concepto de sociedad civil: usos y abusos" en Hengstenberg et.al. ob.cit. p27
4 Giner Salvador (ed), Diccionario de Sociología, Alianza, Madrid, 1998.
5 Bejarano A. M., "Para repensar las relaciones Estado-Sociedad Civil-Regimen politico", Rev. Venezolana de Economia y Ciencias Sociales, 1996 Vol2. N°2-3, pp 113-144.
6 Tocqueville B.,Democracy in America, University of Chicago Press, 2000
7 Restrepo L.A. "Relación entre sociedad civil y estado", Análisis político Nº9, En-Ab 1990, pp.55-60
8 Meschkat K., "Una critica a la ideología de la sociedad civil", Ibíd. p 41.
9 Páez Montalbán R., "Las vicisitudes democráticas de la sociedad civil, México", UNAM, 2000 p. 8
10 Forbrig J.,"The nexus between Civil Society and Democracy" 2002, www.kakanien.ac.at/beitr/theorie/JForbrig1
11 Torres Rivas E., "Sociedad Civil en la construcción democrática" Revista Espacios Nº 14, Set.2001, FLACSO, San José.
12 Torres, op.cit. p. 23
13 Cohen J.L y Arato A., Sociedad civil y teoría política, FCE, Mexico, 2000
14 CONPES, Acción ciudadana para el próximo quinquenio 2007-2011, Managua, 2006
15 Cohen y Arato, ob.cit.., p 483
16 Diamond, Larry, "Repensar la sociedad civil", en revista Metapolítica, Vol. 1, No. 2, México, abril-junio 1997, pp.186-188
17 Portantiero, J.C., "La sociedad civil en América Latina, entre autonomía y centralización", en Hegstenberg, et.al., ob.cit., p.32
18 Evers A. and LavilleJ.L, The Third Sector in Europe, United Kingdom, Ed.Elgar, 2004, pp15-18
19 De Souza Santos, Boaventura, Reinventar la democracia, reinventar el estado, CLACSO, Bs.As, 2005, pp.68-72.
20 Salamon et.al., ob.cit., p. 12
21 Salamon et.al, op.cit, 2003 pp 14-6
22 SustainAbility, "Como serán las ONG del Siglo XXI", 2007 www.canalsolidario.com
23 CAPRI. Directorio ONG de Nicaragua. Managua, 2004. Previos en 1995 y 2000
24 Varela B.H., "Las ONG en Nicaragua: limitaciones y tendencias en su relación con la cooperación internacional", Managua, FONG-INIES-CON_SNV,1998.
25 http://sysong.cancilleria.gob.ni
26 Samandu L, "Panorama de las organizaciones de la sociedad civil centroamericanas", San José, PNUD, 2001
27 www.lasociedadcivilnicaragua.org que incluye el Mapeo antes mencionado.
28 Borchgrevink A., A Study of Civil Society in Nicaragua, NORAD, 2006
29 Núñez O., La sociedad civil, Ruth Ed., Panamá, 2005
30 Miranda N., et.al., Mitos y paradojas de la sociedad civil, Managua, CDC, 2002
31 Velásquez J.L, Sociedad civil y dictadura, San José, 1986
32 Federación de ONG, "Los Desafíos de los Movimientos Sociales y ONG en el Contextto Actual de la Globalización". Managua, 2004. Fundación AC Sandino. "Cambios institucionales. ONG: retos y tareas a partir del 2000", Managua, 2000.
33 Cansino, César, "Rediscutir el concepto de sociedad civil", México,

CAPITULO II.-

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES EN NICARAGUA

En este capítulo se presenta un panorama sintético de las principales etapas históricas del desarrollo de la sociedad civil desde la segunda mitad del siglo XX hasta el presente, signadas fuertemente en cada período por el carácter del estado, las políticas gubernamentales, la vigencia de libertades públicas, así como las capacidades y alianzas de las organizaciones civiles en la defensa de los intereses ciudadanos.

Antecedentes históricos

Las primeras expresiones de organizaciones civiles en Nicaragua se remontan a las comunidades y pueblos indígenas que tuvieron un considerable peso demográfico, económico y social hasta fines del siglo XIX, y que todavía se mantienen hoy día en la Región Caribe y con menor fuerza en las regiones centro-pacífico.[34] Por otro lado, los estudios históricos han señalado la vitalidad de organizaciones sociales vinculadas a la Iglesia Católica desde la época colonial, sumadas a otras denominaciones protestantes que se expanden en la Costa Caribe desde el siglo XIX y durante el siglo pasado en las regiones Pacífico y Central del país.

Desde inicios del siglo XX se ha observado el surgimiento de organizaciones civiles llamadas "mutuales" de ahorro y ayuda mutua conformadas por artesanos, paralelamente a la conformación de asociaciones de comerciantes y cafetaleros así como las primeras organizaciones sindicales impulsadas por el Partido Liberal y luego el Partido Socialista. Entre las limitantes históricas al desarrollo de organizaciones civiles autónomas se ha señalado el carácter autoritario y excluyente de las elites políticas subordinadas al gobierno norteamericano, la influencia ideológica de la iglesia católica con un visión providencialista de la realidad que conducía a la aceptación del statu quo, así como las extendidas relaciones de "clientelismo"

mediante las cuales se establecían obligaciones recíprocas: a cambio de empleo, alquiler de tierras, o préstamos, los trabajadores ofrecían su mano de obra y su fidelidad política.[35]

Durante 44 años (1936-1979) Nicaragua vivió bajo la dictadura de los Somoza surgida de un golpe de estado y basada en el control de la Guardia Nacional, el apoyo del gobierno y del capital norteamericano, de la Iglesia Católica y de la burguesía nacional, incluida aquella de afiliación conservadora cuyo partido estableció pactos en diversas ocasiones con Somoza. El régimen de los Somoza no permitió el surgimiento de organizaciones civiles fuertes y autónomas del estado y/o del Partido Liberal, sin embargo el gobierno promovió la formación de organizaciones comunales, sindicales, juveniles y gremiales, afines al régimen, cuyos líderes fueron cooptados mediante mecanismos clientelistas.[36]

Fuera de este ámbito, se conformaron organizaciones civiles tales como los sindicatos de trabajadores vinculados a distintos partidos e ideologías políticas que eran vigiladas y reprimidas por la dictadura. Las principales centrales sindicales en los años 60s y 70s eran la Central General de Trabajadores independiente (CGT-i), organizada por el Partido Socialista Nicaragüense (1963); la Central de Acción y Unidad Sindical (CAUS), creada por el Partido Comunista (1973), la Central de Trabajadores de Nicaragua (CTN), de inspiración socialcristiana (1974), la Confederación de Unificación Sindical (CUS), el Frente Obrero (FO) creado en 1974 de orientación marxista leninista, y la Federación de Trabajadores de la Salud (FETSALUD), creada en 1974. El predominio de las organizaciones sindicales se ubicaba en el ámbito urbano, encontrándose que para 1969 sólo habían 61 sindicatos rurales con 2,685 afiliados a nivel nacional.[37]

La apropiación de ayuda externa para los damnificados del terremoto de 1972, la ruptura del pacto libero-conservador, la expansión de las empresas de Somoza aprovechando el poder estatal, generaron un rechazo amplio del régimen por parte de la burguesía, la iglesia católica y los sectores populares. Con el ascenso de las luchas antisomocistas ante la creciente falta de

legitimidad del gobierno, surgen a finales de los 70s diversas organizaciones civiles vinculadas al FSLN como los sindicatos de maestros (Asociación de Educadores ANDEN[a]) de trabajadores rurales (Asoc. de Trabajadores del Campo ATC), organizaciones comunales (Comités de Defensa Sandinista CDS), de mujeres (Asoc. de Mujeres por la Problemática Nacional AMPRONAC[b]) y de jóvenes estudiantes (Frente Estudiantil Revolucionario FER y la Asoc. de Estudiantes de Secundaria AES). Hay que destacar el rol de la juventud en las luchas antisomocistas en una coyuntura donde el régimen dictatorial consideraba que todos los jóvenes estaban vinculados a la guerrilla sandinista y eran, por tanto, sus enemigos.

Por otro lado, se conformó en 1977 la Unión Democrática de Liberación (UDEL), opositora al régimen, la cual integraba a la Central de Trabajadores de Nicaragua (CTN) y a la Central General de Trabajadores independiente (CGT- i), además de partidos políticos como el socialista, comunista, social-demócrata y demócrata cristiano. En el registro y denuncia internacional de las violaciones de derechos humanos, se destaca la labor de la Comisión Permanente de Derechos Humanos.

Asimismo, existía un pequeño grupo de organizaciones de desarrollo (llamadas comúnmente ONGs), varias de ellas de inspiración cristiana, como el Instituto de Promoción Humana (INPRHU); Instituto Juan XXIII, Escuelas Radiofónicas de Nicaragua, Centro de Educación y Promoción Agraria (CEPA), Comité Evangélico por Ayuda al Desarrollo (CEPAD) y filiales de organizaciones internacionales como CARITAS y ALFALIT. Muchas de ellas jugaron un rol clave en canalizar la ayuda externa de emergencia y reconstrucción luego del terremoto de 1972, ya que los organismos internacionales desconfiaban con razón de la transparencia del gobierno. Hay que destacar en los 70s el creciente rol de las Comunidades Eclesiales de

a. Existió una Federación Sindical de Maestros de Nicaragua que fue proscrita en 1970 por la dictadura. Ya en los 60s se había conformado la Alianza Patriótica de Mujeres Nicaragüenses que tuvo un rol destacado en movilizaciones contra el régimen de Somoza.
b. Ya en los 60s se había conformado la Alianza Patriótica de Mujeres Nicaragüenses que tuvo un rol destacado en movilizaciones contra el régimen de Somoza.

Base (CEB) impulsadas por sectores de la Iglesia Católica bajo el influjo de la teología de la liberación en América Latina, como un espacio "protegido" de reflexión crítica y de organización civil en un contexto político represivo; su número se estimaba en 300 CEBs con unos 5000 delegados o líderes laicos activos en 1978.[38]

Por otro lado, las cooperativas fueron impulsadas en Nicaragua por distintos actores, como instituciones religiosas, sector empresarial y a nivel externo por USAID que brindaba fondos desde 1964 --como parte de la Alianza para el Progreso-- en su estrategia de promover en América Latina reformas agrarias vía colonización de tierras baldías, crédito, capacitación y asistencia técnica. En definitiva se trataba de abrir oportunidades económicas a los pequeños productores campesinos que al mismo tiempo, previnieran estallidos revolucionarios como Cuba. Para 1978 encontramos la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECANIC) que aglutinaba 80 cooperativas con 13,000 socios, el Banco Nacional atendía a 23 cooperativas de crédito y servicios y 56 cooperativas agrícolas, la Fundación Nicaragüense de Desarrollo (FUNDE) creada por los gremios empresariales atendía 64 cooperativas. El total nacional a fines de los 70s sumaba 269 cooperativas con 49,189 socios y C$ 93,335,727 de capital.[39]

En la región de la Costa Caribe la situación ha sido muy distinta a las regiones Pacífico-Centrales de Nicaragua, debido a su desarrollo histórico y su composición multiétnica. Por un lado, diversas organizaciones comunales fueron promovidas por las iglesias, particularmente morava y católica, que contribuyeron a la formación de líderes indígenas. Así surgen en 1967 los Clubes Agrarios del Río Coco impulsados por los padres capuchinos que desarrollan una amplia labor pastoral en la región Caribe bajo el enfoque de la teología de la liberación. Por otro lado, los pueblos étnicos habían mantenido sus propias organizaciones tales como los Consejos de Ancianos y sus espacios de participación ciudadana como las Asambleas Comunales. En los 70s se crean alianzas entre algunas organizaciones étnicas en el marco de programas gubernamentales de desarrollo

en la región, tales como la Alianza para el Progreso de los Pueblos Miskitos y Sumus (ALPROMISU) y la unión de grupos mayagnas en el Proyecto Limón. Estos grupos establecieron vínculos con el Consejo Mundial de Pueblos indígenas que luchaba por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.[40]

Según los registros oficiales, entre 1956 y 1979 el gobierno había aprobado la personería jurídica de 338 organizaciones civiles a nivel nacional, las que se han clasificado del siguiente modo: 62 organizaciones religiosas, 53 organizaciones del trabajo, 51 organizaciones sociales, 24 gremios empresariales; 19 organizaciones de productores; y 129 otros tipos de organizaciones.[41] Quedan por fuera las OSC que no gestionaron legalmente su personería o que fueron rechazadas por el gobierno.

En definitiva y a pesar de los obstáculos puestos por el estado somocista, a fines de los 70s la sociedad civil entró en una etapa ascendente y dinámica de su evolución, mostrando una creciente vitalidad y articulación en la defensa de los derechos humanos y en pro de la democratización política del país.

La Década Revolucionaria 1979-1989

Luego del derrocamiento de A. Somoza (Julio 1979) el nuevo gobierno enfrentaba un doble reto: crear un estado nacional democrático y construir una sociedad civil capaz de organizarse y superar el subdesarrollo. Por otro lado, el FSLN tuvo que organizarse como partido, ampliar su reducida membresía y cohesionar su militancia dividida hasta 1979 en tres tendencias.[42] El FSLN planteó en 1980 una concepción amplia de la democracia y la participación ciudadana: "la democracia no se mide únicamente en el terreno político y no se reduce solamente a la participación del pueblo en las elecciones... significa participación del pueblo en los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales".[43]

Desde el inicio de su gobierno, el FSLN promovió a las organizaciones civiles que colaboraron en la insurrección

antisomocista como las mencionadas ATC, AMNLAE (antes AMPRONAC), CDS y creó otras nuevas como la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG) formada por pequeños y medianos productores, y la Central Sandinista de Trabajadores (CST), que nucleaba a sindicatos de obreros industriales y empleados públicos.[44] En el ámbito de la juventud se formó la Juventud Sandinista 19 de Julio (JS 19)[a] y con los/as niños/as la Asociación Luis A. Velásquez.

El impulso de estas "organizaciones de masas" tenía una triple finalidad: facilitar la participación popular en la resolución de los problemas que aquejan a cada sector social, movilizar al pueblo en el cumplimiento de planes del gobierno y en su defensa militar, y también desarrollar un semillero de cuadros para fortalecer el partido.[45] En términos cuantitativos la afiliación formal de estas organizaciones era elevada, estimándose entre un 40% al 60% de la población total en cada sector social, según sus propios registros: para el año 1989 existían unos 125,000 afiliados de UNAG para un total de 280,000 campesinos, 120,000 afiliados a la CST en un total de 214,000 obreros industriales y agro-industriales, 50,000 la ATC para 70,000 obreros agropecuarios.[46]

Sin embargo hay que recordar que, en muchos casos, la afiliación a estas organizaciones se daba de forma automática, por ejemplo, los obreros de empresas estatales eran incluidos como miembros de la CST o ATC y la cotización sindical se descontaba del salario, igual sucedía con los miembros de una cooperativa organizada por la UNAG, o por el hecho de residir en un barrio o comunidad donde existía un CDS. Un estudio realizado a fines de los 80s indican que la motivación primordial de la gente para afiliarse a una organización civil de afiliación sandinista era de carácter económico, es decir para mejorar sus condiciones de vida y defender mejor sus intereses.[47]

La participación de los miembros de estas organizaciones se expresaba en la asistencia a asambleas y en movilizaciones

a. También se formaron OSC de inspiración cristiana como los Estudiantes Cristianos Revolucionarios, Universitarios Cristianos Revolucionarios y las Comunidades Juveniles Cristianas de Base.

frecuentes, en trabajos voluntarios no remunerados y en actividades de interés colectivo, por ej. alfabetización, vacunación infantil, vigilancia nocturna, cosechas de café/ algodón y defensa militar. El grado de participación dependía básicamente de tres factores: los beneficios o los costos que implicaban, la capacidad de persuasión de los dirigentes de base, la oportunidad y organización de las tareas planteadas.

En general predominaban en estas organizaciones civiles sandinistas, estilos de dirección verticales con una concentración del poder de decisión en los dirigentes superiores nombrados por el FSLN, el cual trazaba las líneas de acción basado en su concepción leninista de "vanguardia" que conduciría el país al socialismo. Sin embargo, la comunicación no era de una sola vía, dejando a las organizaciones civiles el simple rol de "correas de transmisión" entre la dirigencia y los ciudadanos; estas organizaciones realizaban anualmente una consulta con sus bases para recoger sus demandas sentidas, las cuales se integraban en sus planes de lucha, se transmitían y gestionaban ante las instancias estatales correspondientes, y ante organizaciones civiles de cooperación externa que florecieron en esos años.

La relación entre estas OSC y el estado era ambigua; por un lado las organizaciones sandinistas defendían al gobierno revolucionario frente a la oposición, pero, por otro lado criticaban su burocracia, reclamaban voz y voto en las políticas públicas, y demandaban recursos materiales para poder ejecutar sus propios planes. En esos años se crearon múltiples instancias de gobernanza donde las organizaciones civiles sandinistas participaban en la discusión de políticas destinadas a su sector social, sin embargo, dicha participación era generalmente de carácter consultivo o con voto minoritario en relación a los delegados gubernamentales.

En una primera etapa (1980-85) las organizaciones civiles sandinistas participaban en el poder legislativo nacional (Consejo de Estado) junto con los partidos políticos impulsando diversas leyes que respondían a sus intereses gremiales.

Esto se modificó con las elecciones nacionales de 1984; los diputados que integraron la nueva Asamblea Nacional fueron representantes de partidos políticos. Ello trajo una mayor subordinación de los intereses específicos de cada organización civil sandinista a la dinámica partidaria del FSLN, relegando demandas sectoriales sentidas, como la demanda obrera de reformar el Código Laboral de 1944, o la solicitud de los productores del campo de penalizar severamente el abigeato, o la demanda del movimiento femenino de incrementar las sanciones por violación y el maltrato contra las mujeres, o la ley de inquilinato propuesta por el movimiento comunal para dar seguridad a los arrendatarios, o la autonomía universitaria demandada por el movimiento estudiantil. A finales de los 80s, el descontento con esta situación de subordinación, sumado a los efectos de la guerra y de la crisis económica agravada por el plan de ajuste (1988-89), condujo a la deserción de miembros de las organizaciones sandinistas y la búsqueda de nuevos canales de participación ciudadana, que van a eclosionar luego de la caída del régimen sandinista. En esa coyuntura crítica de fines de los 80s algunas organizaciones replantearon su misión, tal como los CDS que trataron de convertirse en un Movimiento Comunal pluralista ajeno a políticas estatales antipopulares como el racionamiento alimentario y el reclutamiento al servicio militar.

Frente a la hegemonía de organizaciones civiles sandinistas y aliadas en un contexto de severo control estatal, encontramos en los 80s unas pocas organizaciones opuestas al proyecto sandinista, como fueron algunos sindicatos vinculados a otros partidos políticos (CTN y CUS), gremios empresariales aglutinados en el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP), organizaciones de derechos humanos (Comité Permanente de Derechos Humanos) y organizaciones indígenas del Caribe (SUSKAWALA y MISURASATA). Hay que señalar el rol opositor clave que jugó la jerarquía católica con apoyo del Vaticano frente al proceso revolucionario ya que afectaba sus bases sociales y su hegemonía ideológica, especialmente contra los sacerdotes y grupos católicos afines al sandinismo. Las organizaciones civiles opositoras enfrentaron medidas

de control por parte del gobierno y sus organizaciones en el contexto de una cruenta guerra donde no cabían la tolerancia, el disenso critico o las posiciones intermedias, el permanente estado de emergencia coartó las libertades individuales y derechos ciudadanos.

En las Regiones del Caribe, donde no hubo un movimiento contra Somoza y existía una fuerte desconfianza del FSLN y de los gobiernos nacionales, a inicios de los 80s se generó una fuerte oposición al gobierno sandinista debido a su rechazo a las demandas de las organizaciones indígenas nucleadas en MISURASATA –principalmente la autonomía y la propiedad de sus territorios-- y el desconocimiento de sus líderes. Un sector considerable emigró a Honduras y se integraron a las tropas de la contrarrevolución financiada por el gobierno norteamericano. Otra parte de la población indígena que vivía en el Río Coco, convertido ya en 1981 en escenario bélico, fue trasladada a un asentamiento rural por el Ejército Sandinista. De esta forma, las comunidades miskitas y sumas sufrieron el desarraigo de su entorno vital y la división de sus pobladores en distintos países. Posteriormente, el FSLN rectificó sus políticas iniciales en un proceso de diálogo con líderes indígenas, reconoció los derechos de los grupos étnicos y la autonomía de las regiones del Caribe aprobando el Estatuto de Autonomía en 1987 y entregando títulos de tierra por 107,833 hectáreas a comunidades indígenas de la región.[48]

Hay que señalar que las OSC de desarrollo, establecidas antes de 1979, continuaron su labor en los 80s, muchas simpatizaban con la revolución sandinista y ampliaron sus actividades gracias a la cooperación externa y a las oportunidades abiertas de desarrollo social, especialmente en los primeros años antes que recrudeciera el conflicto bélico. Por su parte, el FSLN creó la Fundación A.C.Sandino (FACS) para canalizar el apoyo internacional al proceso revolucionario. Se conformó una Federación de ONGs de Nicaragua (FONG) que aglutinaba unas 10 ONGs que laboraban en el ámbito productivo, salud, cultura y educación, muchas de ellas en coordinación con OSC sandinistas y entes estatales.

En la década de los 80s, el gobierno otorgó personería jurídica a unas 138 asociaciones civiles: 32 de carácter religioso; 29 organizaciones profesionales, 28 sindicatos, 6 organizaciones de filiación sandinista, 2 organizaciones de productores y 41 de diversas áreas. Además se habían instalado en el país unas 120 ONGs internacionales que compartían los ideales de la revolución y colaboraban con distintos proyectos socio-económicos frente al bloqueo comercial y la agresión impuesta por EEUU. Como señala B.Varela *"en esos años entraron al país anualmente unos U$ 700 millones brindados por la comunidad internacional.....se abrieron espacios de cooperación descentralizada entre ONG, movimiento campesino, obreros, mujeres y con gobiernos locales a través de hermanamientos".*[49]

A pesar de las limitantes señaladas, hay que reconocer los avances de la participación ciudadana y de la sociedad civil durante los 80s, entre los legados de ese período se han señalado la capacidad organizativa para ejecutar acciones de beneficio comunal y para expresar críticamente su valoración de políticas públicas y de funcionarios de gobierno, así como una conciencia ciudadana de sus derechos y de su dignidad personal. Así lo ha señalado el analista político C.F.Chamorro *"la revolución heredó un potencial político formidable, al haber organizado y desatado las energías de nuevos actores políticos y sociales. Sindicatos, campesinos, organizaciones comunales, jóvenes y mujeres, se convirtieron en destacados actores de la vida nacional, levantando la bandera de los de abajo".*[50]

Período 1990–1996

La derrota electoral del FSLN en 1990 inició un período de gobiernos liberales que han producido profundos cambios en el estado y en la sociedad civil. Los ejes básicos del gobierno de Violeta Chamorro (1990-96) fueron tres: paz y reconciliación, estabilidad macroeconómica con ajuste estructural, y promoción de la democracia y de las libertades públicas. En realidad, se trataba más que de un simple cambio de gobierno, fue la

instalación de un nuevo régimen político que modificó aspectos fundamentales del funcionamiento del estado, del sistema de partidos y de las relaciones estado-sociedad civil, como bien señala David Close en su valioso estudio de esta época.[51]

En el ámbito de la sociedad civil, las OSC sandinistas redujeron significativamente su accionar y su rol hegemónico al perder el apoyo financiero y político que antes gozaban del estado-partido, pasando a ser considerados adversarios de la nueva administración en un contexto de polarización política y de fuertes protestas frente a las políticas neoliberales. En este proceso, estas OSC replantearon su relación con el FSLN buscando una cierta autonomía que les permitiera responder prioritariamente a los intereses de sus miembros sin depender de las líneas partidarias y los acuerdos entre cúpulas políticas. A esto se sumaron conflictos de intereses que dividieron y debilitaron a las OSC sandinistas. Por ejemplo la desigual repartición de las empresas estatales, según los "Acuerdos de Transición" entre el FSLN y el gobierno, el 25% de las acciones de las empresas se cedió a los trabajadores, permitió que líderes sindicales pasaron a ser propietarios al mismo tiempo que mantuvieron sus cargos sindicales. Otro caso fue la conformación de organizaciones de mujeres que asumieron de forma autónoma la lucha por los derechos de las mujeres y la equidad entre géneros, independizándose de OSC sandinistas que mantenían su subordinación al FSLN, y creando así nuevas OSC como fueron los casos de las Redes de Mujeres vs. la Violencia y Red de Salud, el Movimiento de Obreras M.E.Cuadra, la Federación de Mujeres Productoras y el Comité de Mujeres Rurales.

Las políticas de ajuste estructural impuestas por el FMI/BM en el marco del "Consenso de Washington" significaron la reducción del aparato estatal para convertirlo en facilitador de las fuerzas del mercado. Esto se tradujo en un "plan de reconversión" que en la práctica se expresó en despidos con indemnización, previa suspensión de la Ley de Servicio Civil, que afectó a 29,125 empleados del gobierno entre 1990-92 y a 75,000 miembros del Ejército Sandinista (luego llamado Ejército de Nicaragua). Por su parte, se desmovilizaron unos 22,000

soldados de la Resistencia Nicaragüense con la promesa de recibir, tierras, techo, trabajo y seguridad. Paralelamente, se realizó la privatización de las 351 grandes empresas públicas que eran el eje central de la economía sandinista (77,824 trabajadores, 30% del PIB). En consecuencia el desempleo abierto creció al 23.5% de la PEA para 1995 y la población en situación de pobreza alcanzaba al 75% del total según un estudio realizado por el PNUD[52], lo cual impulso un creciente proceso de emigración fuera del país que continúa hasta el presente.

Los funcionarios de filiación sandinista fueron los primeros en caer en el desempleo mientras las OSC sandinistas eran desconocidas como interlocutoras del nuevo gobierno. Este por su parte, impulsó la creación de nuevas OSC afines a su ideología política, como la Juntas Comunales de Obras y Progreso (JCOP, ligadas al PLC) y distintos sindicatos de trabajadores aglutinados en el Congreso Permanente de los Trabajadores y en la Central de Trabajadores de Nicaragua.[53]

Este proceso de cambios generó una fuerte respuesta de las OSC, particularmente de filiación sandinista, las cuales trataban de mantener los beneficios alcanzados en los 80s. Las violentas protestas de los primeros años fueron decreciendo paulatinamente, a la par de las negociaciones que establecía el FSLN con el gobierno y del desgaste que producía en las OSC la estrategia gubernamental de negociar acuerdos que luego no cumplía. Un estudio sobre los conflictos ocurridos entre 1991 y 1997 encuentra 2.156 acciones armadas, 546 tomas de tierra, 1.340 tomas de instalaciones, 818 manifestaciones, 351 huelgas y 405 alteraciones del orden.[54]

En el campo, los principales conflictos estallaron en torno a las propiedades agrarias que eran reclamadas por antiguos dueños confiscados en los 80s, por los beneficiarios de la reforma agraria sandinista y por los desmovilizados de la "contra" o del ejército sandinista que recibieron tierras durante el gobierno de Violeta Chamorro. Este problema que aún persiste 17 años después, se agravó a inicios de los 90s con el alzamiento en armas de grupos desmovilizados de ambos bandos en reclamo

por el incumplimiento de las promesas económicas para su reinserción productiva y su sobrevivencia.

Principales Acuerdos políticos 1990-1995

Acuerdos	Actores	Resultados
Protocolo de Transición (1990)	• Gobierno • UNO • FSLN • Ejército	• Traspaso pacífico y ordanado de gobierno • Vigencia de la Constitución Política • Permanencia de las Fuerzas Armadas.
Concertación social (1991)	• Gobierno • Sindicatos • Empresarios	• Distribución de costos de ajuste • Privatización del sector público • Leyes sobre propiedad
Concertación social (1992)	• Gobierno • Sindicatos • Empresarios	• Redistribución del patrimonio estatal. • Redistribución de tierras.
Acuerdos para el ajuste y reformas económicas (1992 - 1994)	• Gobierno • Sindicatos • Empresarios	• Viabilidad para la estabilización y el ajuste. • Cambio de modelo económico • Reformas y condicionalidad
Pacificación (1990-1997)	• Gobierno • Grupos irregulares	• Desmovilización y desarme • Compensaciones materiales • Tierras
Reformas políticas (1995)	• Parlamento • UNO • FSLN	• Reformas a la Constitución • Redefinición de competencias y relaciones entre el Parlamento y el Ejecutivo • Legalización de reformas económicas

Fuente: CONPES, Acción Ciudadana para el Próximo Quinquenio, Managua, 2006, Pág. 166

Un fenómeno destacado es el surgimiento de nuevas OSC a partir de 1990, muchas de ellas bajo la forma jurídica de "Asociaciones sin fines de lucro o Fundaciones"[55] (Ley 147) corrientemente llamadas ONGs, enfocadas en la promoción del desarrollo humano en áreas tales como derechos de la niñez y de las mujeres, agro ecología, salud y rehabilitación, derechos humanos, crédito, cultura y ciudadanía. Sólo en 1990 se registraron 309 organizaciones civiles, el triple de las inscritas durante toda la década anterior, entre 1990 y 1996 sumaban 1,369, sin contar las numerosas OSC que no gestionaron su personería jurídica ni la inscribieron en el MIGOB .[56]

Entre los factores que facilitaron este fenómeno podemos señalar el abandono estatal de múltiples programas sociales establecidos en los 80s, el creciente desempleo y empobrecimiento de la población, la oferta de fondos y asistencia técnica de la cooperación internacional[a] y la flexibilidad legal para formar una organización sin fines de lucro. Una buena parte de las nuevas OSC de desarrollo fueron formadas por profesionales exfuncionarios del estado sandinista o de las organizaciones "de masas" motivados en mantener las "conquistas de la revolución" y contribuir a paliar los déficits sociales desde la sociedad civil, al mismo tiempo que abrían una fuente de autoempleo y de canalización de fondos externos para los sectores marginales. Un estudio de este proceso señala que la mayoría de estas nuevas ONGs "no pretenden sustituir al estado, sino que tratan de acompañar procesos que garanticen la autogestión y autoría de la sociedad civil".[57]

Desde una vertiente política distinta al sandinismo, se formaron nuevas OSC algunas representando a los desmovilizados de la "contra", y otras OSC impulsadas por el gobierno (ej. sindicatos maestros, trabajadores salud). Por otro lado, surgieron OSC enfocadas a la consolidación de la democracia con apoyo de la cooperación internacional (ej. Etica y Transparencia, Fundemos, Hagamos Democracia). Los

a. La cooperación de ONG internacionales entre 1990-95 sumo U$ 316.8 mill. Provenientes 27.8% de EEUU y 72.2% de Europa.

gremios empresariales nucleados en el COSEP adquirieron gran relevancia siendo interlocutores privilegiados del gobierno en la definición de políticas públicas y beneficiados directos de la privatización de numerosas empresas estatales formadas en los 80s, un proceso severamente cuestionado por su falta de transparencia y que hasta la fecha no ha sido estudiado con rigor.

En este período 1990-96 se formaron diversas instancias de coordinación entre OSC, como la Coordinadora de Organizaciones que laboran en el ámbito de la niñez y adolescencia (CODENI), en el área de ecología el Movimiento Ambientalista Nicaragüense (MAN) y el Grupo de Agricultura Ecológica (GPAE), en el área de seguridad alimentaria y deuda externa, el Grupo Propositivo de Cabildeo (GPC), en torno a la temática de descentralización y participación ciudadana se conformó la Red por la Democracia y el Desarrollo Local, en el ámbito de las cooperativas del campo se conformó una federación nacional (FENACOOP) autónoma de la UNAG y en el transporte urbano colectivo la Federación (FECONITRAN). Ya mencionamos las Redes de Mujeres formadas en torno a temáticas de interés como salud sexual reproductiva y violencia intrafamiliar, por su parte la Federación de ONGs formada en los 80s mantuvo su labor y amplió su membresía.

En cuanto a la articulación entre OSC y estado en este período, se observa una mayor interrelación a nivel local con los gobiernos municipales, mientras que a nivel nacional se limita a ciertas experiencias de concertación en las áreas de salud, niñez y mujeres; no obstante, el gobierno de V. Chamorro fue respetuoso de la libertad de organización y expresión de la sociedad civil. En este período, hay que destacar la exitosa labor de incidencia política de las OSC en la reforma del marco jurídico en aspectos tales como la penalización de la violencia contra las mujeres y la ratificación de la convención de Naciones Unidas sobre este tema, la aprobación de una ley del medio ambiente, la ley de prevención de VIH, la ratificación de la convención sobre los derechos de la niñez.

Etapa 1997-2001

El período 1997-2001 está signado por tres eventos claves que incidieron en las OSC y en el sistema político: el huracán Mitch, el pacto entre PLC y FSLN, y las políticas del gobierno de Alemán quien encabezaba la Alianza Liberal triunfante en unas elecciones plagadas de irregularidades y que el FSLN perdió (Nov. 1996). Desde el inicio de su gobierno, Alemán trató de coartar el funcionamiento autónomo de las OSC, a quienes criticaba por su simpatía sandinista[a] y su acceso a fondos internacionales. El gobierno pretendió infructuosamente modificar la Ley 147 para incluir el requisito del aval estatal para recibir fondos de cooperación, promovió el control sobre las OSC a través de distintos entes estatales como los Ministerios de Gobernación y de Relaciones Exteriores, la Dirección General de Ingresos, el Instituto de Seguridad Social, asimismo limitó la permanencia en el país de cooperantes extranjeros que colaboraban con OSC particularmente en el área de salud reproductiva y equidad de género. Sin embargo, Alemán no tuvo éxito en sus intentos de expulsión de cooperantes, cierre de OSC y reformas a la Ley 147, lo cual es un indicador de la fuerza alcanzada a fines de los 90s por la sociedad civil organizada y aliada con la cooperación externa.

Bajo el gobierno de Alemán se gestó el pacto entre las cúpulas del FSLN-PLC por el control bipartidista del estado a través de reformas a la Constitución Política y a la Ley Electoral que obstaculizó la participación de partidos pequeños, y a través de la división de los órganos estatales entre ambos partidos vía los nombramientos de la Asamblea Nacional para cargos en el Consejo Supremo Electoral, la Corte Suprema de Justicia, la Contraloría, la Fiscalía y la Procuraduría. Este acuerdo político vigente hasta la actualidad, ha conformado una estructura de poder político excluyente que beneficia a la elite partidaria, altos funcionarios estatales y grandes empresarios de la banca y el comercio.[58]

a. En realidad, un sector de OSC de origen sandinista se habían distanciado del FSLN debido a varias razones: el enriquecimiento de líderes con bienes estatales al perder las elecciones de 1990, la falta de renovación del liderazgo y de tolerancia al disenso (ej. separación del Movimiento de Renovación Sandinista en 1994) y finalmente el pacto con A.Aleman.

El impacto del huracán Mitch (Oct.98) fue devastador en Nicaragua y Centroamérica, el gobierno Alemán reaccionó tardíamente y excluyó a las OSC en el Comité de Emergencia y en la distribución de ayuda externa (salvo la Cruz Roja y la Iglesia Católica); mas aún, aplicó impuestos a la ayuda recibida por OSC. Por su parte, las OSC respondieron de inmediato a la población afectada por el Mitch y conformaron comisiones de coordinación municipal y a nivel nacional una instancia Coordinadora Civil de Emergencia y Reconstrucción (CCER), con más de 300 organizaciones de todo el país. La CCER levantó un diagnóstico de necesidades y una auditoria social de la intervención gubernamental ganando el reconocimiento de la comunidad internacional y siendo invitada a las reuniones del Grupo Consultivo en Washington y Suecia, donde la CCER presentó un plan nacional de reconstrucción y desarrollo sostenible[59]. Sin embargo, esta iniciativa no logró cambiar el rumbo de las políticas neoliberales implementadas por los sucesivos gobiernos desde 1990 bajo la condicionalidad del FMI/BM.

Frente al gobierno de Alemán, la CCER promovió la conformación del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES), acordado en las reformas constitucionales de 1995 como instancia de concertación estado-sociedad civil y de consulta al Presidente, logrando su instalación en 1999 con apoyo del PNUD. El CONPES se conformó con representantes de OSC, de partidos políticos y de ministerios de gobierno, abordando entre sus primeras labores la discusión de la Estrategia de Reducción de la Pobreza y del Presupuesto anual de la República.

Ya en 1997 se había establecido otra instancia de gobernanza derivada de los compromisos adquiridos por el gobierno en la Cumbre de Río sobre medio ambiente, se trata del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES) con participación de OSC y entes estatales. Esta instancia ha sido un foro de análisis y propuestas de políticas de desarrollo sostenible conforme los lineamientos de la Agenda 21 (ALIDES) que incluye la promoción de Consejos Municipales

de Desarrollo. En 2001 el CONADES junto con el CONPES implementaron un valioso proceso de diálogo entre OSC y estado para consensuar líneas comunes de desarrollo que se plasmaron en el documento "Visión de Nación: la concertación de nuestro futuro".

Aunque con menor intensidad que durante el período anterior, distintos actores sociales salieron a la palestra pública en reclamo de sus derechos mediante manifestaciones, tomas de carreteras y tierras, huelgas, destacándose los estudiantes universitarios por la entrega del 6% del presupuesto anual, médicos y trabajadores de la salud por salarios justos, los grupos de excombatientes por el cumplimiento de los acuerdos establecidos, los campesinos y productores por solucionar los conflictos de tierras y brindar crédito. En este período se expresaron con fuerza nuevos actores como los gobiernos municipales. La Red por la Democracia y el Desarrollo Local, y organizaciones locales en demanda de una política de descentralización y desarrollo local que ampliara la participación ciudadana, la autonomía municipal y las transferencias financieras a las alcaldías.

Al final de su período, el gobierno Alemán elaboró una Estrategia de Reducción de la Pobreza 2001-2015 (ERCERP), que era un requisito del FMI/BM para calificar al programa de alivio de la deuda externa (HIPC) que ahogaba a Nicaragua. Esta estrategia estaba basada en 4 pilares: crecimiento económico de base amplia, inversión en capital humano, protección a grupos vulnerables, gobernabilidad y desarrollo institucional. Un reciente estudio sobre la ERCERP señala que en su formulación no había realizado una consulta amplia a las OSC, por tanto *"La falta de una incorporación auténtica de la perspectiva de la sociedad civil a los documentos de la ERCERP tiene como consecuencia el poco interés y compromiso de las OSC en el proceso de la ERCERP y, por tanto, en su seguimiento…. No se ve que el gobierno haya desarrollado un método que tenga en cuenta a la sociedad civil como actor clave en el proceso de seguimiento y reconozca su potencial valor añadido".*[60]

La Coordinadora Civil y otras redes de OSC han criticado a la ERCERP por no abordar las causas estructurales de la pobreza y carecer de una visión de desarrollo sostenible basada en promover las capacidades humanas, por el contrario se priorizan medidas asistencialistas de corto plazo como un bono o pago que reciben familias indigentes con el compromiso de enviar uno de sus hijos a la escuela primaria. Estas medidas afectan la participación voluntaria de la comunidad en su desarrollo, tal como ha señalado Enrique Picado, *"pagarle a las madres para que los chavalos vayan a la escuela, pagarles a los hombres y mujeres para que limpien el parque o el cementerio, hay gente que llega a los talleres por la comida... pagarle al brigadista que históricamente fue voluntario es una forma de darles un pequeño bocado pero perjudica la participación ciudadana para el desarrollo sostenible".*[61]

En el marco del neoliberalismo hegemónico en nuestros países, se han aplicado en Nicaragua políticas públicas que han agravado las condiciones de vida de la población. La privatización de servicios públicos ha significado alzas en los cobros de luz y el agua, lo que ha encarecido la canasta básica generando fuertes protestas de los pobladores. De igual modo la reforma tributaria ha recaído sobre los bienes de consumo de la población, mientras se condonaba a los bancos la mora del pago del impuesto a la renta y les abonaba los altos intereses de los bonos emitidos por el anterior gobierno. La subasta de fincas hipotecadas por deudas bancarias debido a la pérdida de cosechas por irregularidades climáticas, por caída de precios de productos de exportación (ej. café) y también por mal manejo del financiamiento. Esta problemática se vincula al aumento de los delitos, particularmente contra la propiedad y las personas, la formación de pandillas juveniles urbanas y bandas armadas rurales, la expansión del narcotráfico y la drogadicción, el incremento de la violencia interpersonal especialmente contra niños/as y mujeres en el ámbito familiar (1 de cada 3 mujeres reconoce haber sufrido violencia) todo lo cual contribuye a un clima de inseguridad que agrava los efectos de la pobreza entre la población.[a]

a. Entre 1997-2005 aumentaron 29% los delitos sexuales y contra la vida, 17% contra la propiedad, según el Boletín Estadístico, Policía Nacional, Managua, 2005.

Durante la última etapa del gobierno de Alemán se hicieron públicos a través de investigaciones periodísticas diversos casos de corrupción con fondos de la cooperación externa para damnificados del Mitch, lo cual suscitó un fuerte rechazo de la ciudadanía y generó un reclamo de OSC por la transparencia y la sanción de delitos de corrupción.

Período 2002-2006

Durante la administración del presidente Ing. Enrique Bolaños las relaciones con las OSC mejoraron sustancialmente respecto al período anterior. Ello quizás no tanto por la vocación participativa del nuevo gobierno, sino por el vacío político que sufrió el Ejecutivo en los demás poderes del estado controlados por el dúo FSLN-PLC, particularmente en la Asamblea Nacional –al fracasar su intento de formar una nueva bancada liberal ajena al control de Alemán y afín a su liderazgo—. Recordemos que la Asamblea posee importantes prerrogativas, tales como la aprobación del presupuesto anual con que contará el Poder Ejecutivo para su quehacer y la elección de los miembros de los restantes Poderes del estado. Sin duda, el inicio del gobierno Bolaños con la campaña de investigación y acusación por corrupción al expresidente Alemán y sus allegados, fue un factor favorable para mejorar las relaciones con la sociedad civil. Igualmente los vínculos personales de Bolaños con los gremios empresariales ligados al COSEP le facilitaron el acercamiento del gobierno con este sector que ha tenido un rol decisorio en las políticas económicas de la "nueva era".

En la coyuntura del cambio de gobierno y ante los resultados de las investigaciones realizadas por la Procuraduría sobre la "huaca" de Alemán con más de medio millón de dólares de fondos públicos desviados a cuentas personales, se gestó un fuerte movimiento anti-corrupción. La ciudadanía se manifestó a favor de medidas firmes contra la corrupción. Se observaron porcentajes elevados de desaprobación y condena contra ella en las encuestas de opinión (97%)[62] así como en las numerosas firmas para la desaforación de Alemán (quien presidía la Asamblea Nacional[b]), y en participación en manifestaciones

públicas promovidas por redes sociales reconocidas como la Coordinadora Civil, la Red por la Democracia, la Red de Mujeres, el Movimiento Estudiantil Universitario, sindicatos, organizaciones comunales, religiosas y otros actores sociales.

Sin embargo, el entusiasmo ciudadano decreció rápidamente al evidenciarse incongruencias y dualidad en la conducta del Presidente de la República. Por ejemplo, se mantenían los altos salarios de funcionarios públicos. El mismo Ing. Bolaños, quien había sido coordinador de la Comisión Anticorrupción durante el gobierno de Alemán, fue acusado de usar parte de esos fondos fraudulentos en su campaña electoral y criticado por percibir un doble ingreso (de presidente y de expresidente) cercano a los U$20,000 por mes. A la vez, se observó también un freno gubernamental a la investigación de varios casos de corrupción donde aparecía involucrada la jerarquía católica. Se presumía que estos hechos delictivos fueron negociados "por debajo de la mesa". Todo ello, terminó por desanimar a las organizaciones y ciudadanos que observaban como la política "irrenunciable" contra la corrupción se limitaba a unos pocos casos con mucha retórica de una "nueva era". El desencanto por la falta de cumplimiento de promesas electorales en términos de empleo y necesidades básicas, terminó por enterrar las esperanzas y el apoyo inicial al gobierno Bolaños, especialmente en los últimos años cuando salieron a la luz pública investigaciones periodísticas sobre casos de corrupción en el Ministerio de la Construcción y Transporte, Dirección de Migración y Extranjería, Instituto de Fomento Municipal, Instituto de Estadísticas y Censos. Asimismo, el gobierno le dio cumplimiento a una serie de recomendaciones hechas en 2003 por la Comisión de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción.[63]

De forma complementaria a la ERCERP, el gobierno Bolaños propuso en 2003 un Plan Nacional de Desarrollo (PND) a 25 años basado en la conformación de "clusters" o aglomerados

b. Producto del pacto FSLN-PLC Aleman se aseguro una diputación en su carácter de expresidente y por tanto gozaba de inmunidad, hasta que fue desaforado en una reñida votacion a fines del 2002 y sometido a juicio penal.

con inversión extranjera y ligados al mercado externo, en rubros donde Nicaragua tiene ventajas comparativas, tal como ganadería, pesca, minería, forestal, turismo, textiles y agroindustria.[64] En las reducidas consultas realizadas, diversos actores señalaron la incongruencia del PND con la ERCERP ya que dejaría sin inversiones a las zonas pobres consideradas sin potencial de desarrollo, tal como zonas rurales campesinas productoras de alimentos, aumentando su exclusión y la inseguridad alimentaria nacional. Por otro lado, en los aglomerados no se valoraba el aporte de la pequeña y mediana industria nacional (mayoritaria en producción y empleo) priorizando la inversión tipo maquila con escasa interconexión económica a nivel interno y deplorables condiciones laborales. Como señaló la Coordinadora Civil, *"La propuesta gubernamental es una continuidad del rol que se le ha venido dando al país dentro del proceso de globalización, y es la entrega de la economía a empresas transnacionales desplazando al capital nacional".*[65]

Ante la oposición de los partidos políticos mayoritarios, el gobierno Bolaños cultivó una relación de colaboración con el CONPES otorgándole nuevas funciones, tales como la promoción del sistema de concertación nacional, amplió su membresía a 179 delegados de distintos sectores sociales al mismo tiempo, excluyó de su seno a los partidos políticos, le dió rango de viceministro a su coordinadora e integró los gabinetes de gobierno con las mesas temáticas del CONPES.[66]

En este período, diversos actores sociales realizaron fuertes movilizaciones y protestas públicas en demanda de sus intereses, tales como el sector de productores cafetaleros y obreros agrícolas afectados por la crisis del rubro (2002-3), los estudiantes universitarios defendiendo el derecho constitucional al 6% del presupuesto, los trabajadores de la educación y la salud por un salario mínimo, los transportistas por ajustar las tarifas al alza de los combustibles, los excombatientes por el cumplimiento de las promesas históricas, los damnificados del pesticida Nemagón por sus indemnizaciones, las organizaciones de la niñez y las

mujeres por la penalización de la violencia y la explotación sexual así como el derecho a la educación sexual y al aborto terapéutico, las organizaciones de pobladores y consumidores por los servicios de agua y luz, las comunidades étnicas por sus derechos colectivos a la tierra y la vigencia de la ley de autonomía costeña.[67]

Entre los logros de incidencia política de la sociedad civil, hay que destacar en este período la gestión de un proyecto de Ley de Participación Ciudadana finalmente aprobado en 2003 que brinda un marco legal al sistema de concertación entre estado y sociedad civil. Asimismo, en estos años se ha avanzado en la discusión y elaboración concertada de una política y una estrategia de descentralización y desarrollo local del país. (Ver Capítulo. V). Por su parte, las organizaciones étnicas del Caribe lograron en estos años la aprobación del Reglamento del Estatuto de Autonomía, la ley de demarcación de tierras comunales y la inclusión en leyes nacionales de sus propuestas regionales en materias de educación, salud, pesca, forestal, agua y turismo , asimismo contribuyeron a la elaboración de los Planes de Desarrollo de RAAN y RAAS, y de una Agenda Costeña de Desarrollo. En esta labor han participado las universidades URACCAN Y BICU, organizaciones de desarrollo, cooperativas de productores, movimientos indígenas y afro descendientes, organizaciones comunales, medios de comunicación, organizaciones religiosas, asociaciones de profesionales y de discapacitados.[68]

Un tema de debate público ha sido la negociación del **tratado de libre comercio (TLC)** entre USA, Centroamérica y R. Dominicana dada la trascendencia futura que tiene este acuerdo que es mucho más que un convenio comercial. Frente al equipo de gobierno favorable al tratado y renuente a brindar información y participación de la sociedad civil, se observaron diversas posiciones entre los actores sociales: un sector ligado a los gremios empresariales y sindicatos de maquila textilera ha participado para colocar sus productos en el mercado norteamericano o para defender su producción (ej. Agropecuaria) frente a las importaciones. Otro sector ha participado con recelo en las negociaciones planteando un

plazo más amplio para el análisis y la creación de condiciones de competitividad, pero aceptando la inevitabilidad de la globalización y de la firma del tratado. Y por último hubo una posición de franca oposición a este tratado --ligada a una red de movimientos sociales regionales -- basado en las desventajas observadas en México luego de 10 años de NAFTA (ej. crisis agro y desempleo) y en la crítica a un modelo de desarrollo que prioriza el comercio y el capital externo como motores para mejorar la economía y las condiciones de vida de la población. Finalmente el TLC fue aprobado por el gobierno Bolaños en 2005 y ratificado por la Asamblea Nacional en 2006.

La crisis recurrente de gobernabilidad que atravesó el país en estos años, alcanzó un punto álgido en 2005 cuando los dos partidos mayoritarios (FSLN y PLC) aprobaron una reforma constitucional que cercenaba los poderes del ejecutivo en el nombramiento de ministros y en el manejo de los entes reguladores de servicios públicos EII fue finalmente conjurada con la mediación de la OEA que logró posponer la aplicación de estas reformas al 2007 (ahora hasta 2008) y que garantizó la terminación del mandato de Bolaños. Frente a esta crisis, la ciudadanía convocada por distintas organizaciones de la sociedad civil se manifestó pública y masivamente en contra de la "clase política" en las principales ciudades del país, denunciando el doble pacto que condicionaba la política nacional: por un lado, la alianza PLC-FSLN, y por otro lado, el acuerdo del gobierno Bolaños con la gran empresa y el Gobierno USA. Las principales demandas ciudadanas apuntaban a la democratización del sistema político a través de la reforma a la Ley Electoral que permita mayor participación de partidos minoritarios y OSC, la despartidizacion de los poderes del estado y la democracia a lo interno de los partidos.

Desde fines del 2005, se desarrolló una fuerte lucha durante 6 meses por parte de los médicos organizados en una Federación Médica en demanda de salarios justos (alza de 140%), un seguro de vida y un programa habitacional. Paralelamente, los trabajadores de la salud nucleados en la FETSALUD se movilizaron en demanda de aumento salarial (100%), viáticos, seguros, uniformes y medicinas para los centros públicos de

salud. Ante la negativa gubernamental, las organizaciones implementaron diversas medidas desde una huelga que suspendió los servicios de atención (salvo emergencias) hasta movilizaciones, cortes de calles, tomas de edificios públicos, campañas de divulgación y alianzas con otros sectores sociales. Los principales afectados por estas luchas fueron los sectores populares usuarios de los servicios públicos. Finalmente, ante el apoyo recibido por diversas organizaciones sociales incluyendo la jerarquía católica, en mayo 2006 culminó el conflicto con un acuerdo que establece un alza salarial del 30% para los trabajadores de la salud y médicos. A estos últimos se les va a nivelar sus salarios con el promedio centroamericano en 5 años desde el 2007, además, se acordó el reintegro de todos los médicos y trabajadores despedidos y el pago de los salarios retenidos. Sin embargo, el cumplimiento de estos acuerdos fue irregular generando en los siguientes meses nuevas acciones de protesta para efectivizarlos.

En el área de educación, los maestros organizados en ANDEN y sectores estudiantiles se movilizaron en defensa de la Ley General de Educación, que fue resultado de amplios debates donde jugó un rol clave el Foro de Educación conformado por diversas organizaciones sociales. Esta importante Ley trata de articular los distintos sub-sistemas educativos del país, mejorar la calidad y la pertinencia de la educación y de brindar condiciones laborales adecuadas a los/as maestros/as. La Ley fue aprobada por la Asamblea Nacional pero fue vetada por el Ejecutivo con respaldo del FMI, especialmente en el aspecto financiero ya que contempla un incremento anual en el presupuesto de educación incluyendo incrementos salariales para los docentes y suspensión de los aportes económicos de los padres. Luego de protestas y negociaciones, se logró un consenso en cuanto al incremento presupuestario a fin de no afectar el programa económico con el FMI.

Un tema de debate público entre organizaciones de mujeres y sectores religiosos y políticos tradicionales ha sido **la equidad de géneros** suscitado a partir de un proyecto de ley planteado en la Asamblea Nacional, que finalmente fue engavetado. En Octubre 2006, la Asamblea Nacional aprobó la penalización del

aborto terapéutico a solicitud de las jerarquías eclesiásticas católica y evangélica. Este era permitido desde hace 105 años en casos de riesgo de muerte de la madre bajo dictamen médico. La prohibición del aborto terapéutico se dio contra la posición del movimiento de mujeres y la asociación de obstetras, demostrando así la hegemonía ideológica patriarcal que predomina entre los grupos de poder en Nicaragua y la actitud oportunista de los partidos políticos representados en la Asamblea Nacional que buscaban acarrear votos para las elecciones de noviembre satisfaciendo las demandas de los líderes religiosos.

El conflicto del sector transporte público fue motivado por el alza internacional de los precios del petróleo en 2005-06. Por esta razón la Unión Regional de Cooperativas del Transporte Colectivo (URECOOTRACO) solicitó un aumento de la tarifa en Managua conforme el alza de los combustibles o un subsidio estatal compensatorio. Este último excede las capacidades de la Alcaldía de Managua y requiere de fondos del gobierno nacional que deben ser aprobados por la Asamblea Nacional dentro del presupuesto anual. Ello fue difícil lograr en el contexto preelectoral pues el gobierno y los diputados liberales no deseaban colaborar con una alcaldía sandinista y con transportistas de igual color partidario, contando además con el apoyo del FMI-BM por su oposición a todo subsidio estatal en nuestros países. La propuesta de financiar el subsidio con un impuesto a las compañías petroleras, que han reportado ganancias extraordinarias en este período de alza, fue rechazado por los gremios empresariales y el gobierno. Ante la falta de respuesta gubernamental, los transportistas suspendieron parcialmente sus servicios y luego aumentaron la tarifa a los usuarios, lo cual generó fuertes protestas de las organizaciones estudiantiles que bloquearon calles, quemaron buses y se enfrentaron con la policía en demanda de mantener la tarifa, mejorar las unidades de transporte y la atención a usuarios. Luego de diálogos entre las partes, los estudiantes y organizaciones comunales decidieron unirse con los transportistas en demanda de un subsidio al estado.

Finalmente, después de varias semanas de este conflicto que afectó fuertemente la economía del país, se llegó a un acuerdo temporal entre las partes que contemplaba la entrega de un subsidio estatal a los transportistas mientras se mantenía la tarifa anterior, la importación de nuevas unidades que cobrarían una tarifa diferenciada, la elaboración de una ley del transporte que brindara una solución duradera al problema y la entrega de petróleo venezolano a precios concesionales.[a]

El alza del combustible también disparó el conflicto sobre la energía eléctrica cuya distribución se encuentra en manos de la empresa española Unión Fenosa (UF). Esta, al no obtener autorización de subir las tarifas y/o de recibir un subsidio estatal, lanzó un plan de racionamiento diario en todo el país desde fines de mayo 2006, aduciendo falta de liquidez para pagar a las empresas generadoras de energía. Dado que el sistema de agua potable[b] funciona con motores eléctricos los cortes de luz han significado el desabastecimiento del vital líquido en la mayoría de los hogares del país. Asimismo, los cortes de luz en horarios desconocidos afectaron a sectores claves como los hospitales y centros de salud, las empresas productivas, las comunicaciones, el sector turístico y la conservación de alimentos en comercio y hogares. Las movilizaciones de la población afectada no se hicieron esperar en las principales ciudades del país y fueron organizadas por la Unión Nacional de Asociaciones de Consumidores y Usuarios, la Red Nacional de Defensa de los Consumidores (RNDC), el Movimiento Comunal y junto con otras organizaciones sociales (comerciantes, panaderos y otras). La demanda básica ha sido rescindir el contrato con UF, revisar la tarifas adeudadas

a. La iniciativa del ALBA que dirige el Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, ha sido canalizada vía FSLN (alfabetización, becas estudio, operación a no videntes, petróleo y urea a precios mas bajos que el mercado)) por tanto ha sido vista como parte de su campaña electoral y calificada de ingerencista al igual que el apoyo del gobierno USA a favor de la Alianza Liberal.

b. La Empresa estatal ENACAL maneja el agua potable. Los intentos de privatización han sido frenados por la movilización de organizaciones sociales que han promovido una Ley General de Aguas para regular el sector y evitar la transnacionalizacion de las ricas fuentes de agua potable de Nicaragua.

y el pago de los equipos dañados por los apagones. Ante la presión social, el instituto regulador de energía (INE) ordenó a la UF descontar la energía eléctrica que no han recibido los usuarios por cortes de luz y aparecía en las facturas de cobro. Por su parte, la Contraloría General de la República (CGR) ha solicitado la nulidad del contrato de Unión Fenosa con el estado debido al incumplimiento de sus obligaciones. La empresa UF ha apelado judicialmente estas resoluciones, ha reclamado y actualmente se está organizando un arbitraje para buscar una solución negociada.

En gran parte de los conflictos, se ha comprobado que las condiciones del programa acordado con el FMI han restringido al gobierno su capacidad de manejo presupuestario para responder a las demandas sociales. La prioridad para el FMI es disminuir el déficit fiscal, la estabilidad macroeconómica y el pago de la deuda pública. Esto ha significado que la población ha debido asumir los costos de servicios públicos constitucionalmente gratuitos como la educación y salud, como señala Adolfo Acevedo de la Coordinadora Civil *"La contracara de esta política consistió en la creciente transferencia, hacia los hogares, de la responsabilidad de financiar, de sus propios bolsillos, el gasto en educación y salud. En un país en que un 80% de la población sobrevive con menos de US$ 2 al día y un 45% con menos de US$1, trasladar hacia los hogares la responsabilidad de asumir de sus propios bolsillos el costo de los tratamientos, equivalía a dejar a segmentos importantes de la población sin posibilidades reales de acceso a los mismos".*[69]

Frente a esta situación, Oxfam España y la Coordinadora Civil han lanzado en 2006 una campaña internacional solicitando que el FMI deje de condicionar las políticas sociales de Nicaragua que apuntan a cumplir las Metas del Milenio y reducir la pobreza, las cuales fueron acordadas por unanimidad en las Naciones Unidas. La campaña incluyó una multitudinaria marcha ciudadana a la Asamblea Nacional el 26 de noviembre de 2006.

Al terminar su mandato, el gobierno de Bolaños ha señalado avances macroeconómicos como logros de su gestión, por ejemplo el aumento de reservas, la reducción del déficit público, la estabilidad monetaria, la condonación de la deuda externa y la renegociación de la deuda interna, la cooperación externa, la aprobación del TLC con USA que ha permitido el aumento de las exportaciones y de las inversiones externas en 2006. Sin embargo los niveles de pobreza y desempleo se mantienen iguales afectando a la gran mayoría de la población que demanda mejores condiciones de vida y una democratización del sistema político.[70]

Conclusiones

La sociedad civil nicaragüense se ha desarrollado rápidamente desde mediados del siglo XX paralelamente al proceso de luchas sociales y políticas contra la dictadura de los Somoza, en el marco de un proceso acelerado de urbanización y desintegración del mundo rural tradicional con el auge del capitalismo agro exportador, las migraciones a las ciudades, el mayor acceso a comunicaciones y educación, la secularización cultural. Durante la primera mitad de los 80s ocurrió una explosión de OSC con amplia participación ciudadana en múltiples tareas sociales constituyendo una experiencia enriquecedora, pero este proceso ocurrió con escasa autonomía del partido gobernante que priorizó las tareas de la defensa militar y relegó las diversas demandas de las bases, en un contexto de guerra adverso al pluralismo y a la democracia.

Durante los 90s surgieron nuevas OSC para atender las crecientes demandas sociales de un pueblo empobrecido por las políticas neoliberales. Muchas de ellas beneficiadas con fondos de cooperación externa, en un contexto de aguda polarización política entre los contendientes del conflicto bélico. Ante la incapacidad del estado que dejaba en manos de las empresas mercantiles y los organismos financieros las políticas económicas y sociales del país, las OSC se unieron en redes temáticas y en federaciones para incidir en la formulación y seguimiento de las políticas públicas. En general, se observa que los conflictos que se han resuelto positivamente para

los sujetos sociales ha sido debido a sus capacidades de movilización, de persuasión pública vía medios de difusión y de alianzas con otros actores civiles y con partidos políticos que tienen presencia en los poderes del estado. Queda pendiente el reto de fortalecer la integración de las demandas sectoriales como señala Sofía Montenegro en la coyuntura actual: *"La lucha por la emancipación que realizan diversos actores de la sociedad civil (mujeres, indígenas, jóvenes, trabajadores) de manera fragmentada, tiene que articularse vinculando la demanda desde la identidad específica con la identidad universal de ciudadanos que buscan tanto su autoafirmación como sujetos democráticos, como su emancipación política del autoritarismo".*[71]

Las diversas luchas que han emprendido las OSC por reivindicaciones sociales sentidas han cuestionado las políticas neoliberales, tal como ha ocurrido en otros países de América Latina. Así lo ha señalado Simona Yagenova *"Estas luchas son síntomas de la crisis y agotamiento de la hegemonía neoliberal, cuyas manifestaciones más visibles son la emergencia de un nuevo ciclo de lucha de clases, y un despliegue de conflictos y protestas de los movimientos sociales en América Latina……. Se trata, de cuestionar un modelo de Estado que, dentro del marco de la globalización neoliberal, se asigna como función principal garantizar las condiciones políticas jurídicas que permitan a las elites transnacionalizadas contar con las mejores condiciones para su proyecto de acumulación de capital".*[72]

Más allá de las expresiones públicas y beligerantes de muchas OSC en demanda de los intereses ciudadanos ante coyunturas críticas, hay que desatacar durante las últimas décadas una labor intensa y perseverante de miles de OSC en todo el territorio de Nicaragua, con amplia participación de distintos sectores sociales en función de satisfacer sus necesidades y de hacer realidad sus derechos y sus esperanzas, generalmente invisibilizada en los medios de comunicación nacionales que están centrados en el escenario político de Managua o en eventos sensacionalistas.

Referencias

34 Gould J., El mito de la Nicaragua mestiza y la resistencia indígena, San Jose, UCR, 1997
35 Pérez Baltodano A."Entre el Estado Conquistador y el Estado Nación: Providencialismo, pensamiento político y estructuras de poder en el desarrollo histórico de Nicaragua", Managua, IHCA-F.Ebert, 2003.
36 Walter K., El régimen de Anastasio Somoza 1936-1956, Managua, IHCA, 2004
37 Chavarria y Fernandez, Apuntes para la historia del movimiento campesino en Nicaragua, Managua, Monografía de Licenciatura en Sociología, 1986.
38 Serra L., El movimiento cooperativo campesino: su participación política durante la revolución sandinista, Managua, UCA, 1991, Cap.1
39 Banco Nacional de Desarrollo, "El movimiento cooperativo en Nicaragua", mimeo,1978
40 Fruhling P., Gonzalez M., Buvollen H., Etnicidad y Nacion: el desarrollo de la autonomia de la Costa Atlantica de Nicaragua (1987-2007), F&G Editores, Guatemala, 2007, pag. 41
41 Terán Vivas S. "Legalidad y legitimidad de las personas jurídicas sin fines de lucro en Nicaragua", En Serrano Caldera A. "Legalidad, legitimidad y poder en Nicaragua", Managua, F.Ebert, 2004.
42 Coraggio José L., "La hegemonía popular en la Revolución Sandinista", Revista Encuentro No.23, UCA, Managua, 1986.
43 DN-FSLN, "Declaración sobre la democracia", Managua, 23-8-1980
44 La explosión de sindicatos es notoria pasando de 106 en 1979 a 5,731 a fines de 1989.
45 Ruchwarger, G. 'The Sandinista Mass Organizations and the Revolutionary Process.' In Harris, R and C Vilas (eds.) Nicaragua: A revolution under Siege. London: Zed Books. 1985.
46 Serra L., "Una democratización peculiar: Nicaragua en los 80s", en Tangermann K. (comp.), Ilusiones y dilemas: la democracia en Centroamérica, San José, FLACSO, 1995.
47 Ortega M. y Serra L., "Los retos de la participación ciudadana en la revolución sandinista", Managua, ITZTANI, 1989.
48 PNUD, IDHN 2005, pag. 52
49 Varela B.H., op.cit. p.11
50 Chamorro C.F."Las huellas del 79", en Revista "Confidencial", Nº 153, Managua, Agosto 1999
51 Close D., Los años de Doña Violeta: la historia de la transición política, Managua, Editorial Lea, 2005.
52 Rios I., "participación de los sectores populares en Nicaragua 1990-94" en Tangermann op.cit. pp 313-352.
53 Las centrales sindicales sandinistas conformaron el Frente Nacional de los Trabajadores: ATC, CST, UNE, FETSALUD, ANDEN.
54 Montenegro S. Cuadra E., Saldomando A. "La gobernabilidad en Nicaragua: primer informe", Managua CINCO. 2005
55 Basados en el Decreto Ley 508/1980 sobre concesión de personería jurídica y luego la Ley 147/1992 sobre las personas jurídicas sin fines de lucro.
56 Teran Vivas S. ob.cit., p 204.
57 Varela B.H., ob.cit.. p.13
58 CONPES, op.cit, 2006, pp.171-181
59 CCER, Propuesta para la Reconstrucción y Transformación de Nicaragua, Dic. 1998.
60 Braunschweig T. y Stöckli B., La perspectiva de la sociedad civil respecto a su participación en el seguimiento de ERP en Nicaragua, Alliance Sud, COSUDE, 2006. p.27.
61 Entrevista Personal, Enrique Picado, Coordinador MCN, Mayo 2006
62 IDESO, Encuesta de opinión política, UCA, Junio 2002
63 Informe de la Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, Washington, OEA, 2003
64 Presidencia de la República, Propuesta de Plan Nacional de Desarrollo, Managua, Gobierno de Nicaragua, 2003.
65 CC, "Criterios preliminares en la consulta del gobierno al plan de desarrollo", Sep.2003
66 Gobierno de Nicaragua, Decreto Ejecutivo Nº 76-2005
67 Ver reportes cuatrimestrales del Observatorio Social de América Latina de CLACSO, www.clacso.org.ar
68 CONPES, Acción ciudadana para el proximo quinquenio 2007-11, Managua, pp 278-280
69 Acevedo Adolfo, Boletín Coordinadora Civil, 12-4-07
70 CINCO, "La nueva era que no fue", Boletín de Analisis Politico Nº10, Managua, Dic. 2006
71 Montenegro S., "El espacio politico de la sociedad civil nicaragüense en el contexto actual", Foro de Sociedad Civil para la Gobernabilidad Democratica de Nicaragua, Managua, Mayo 2007
72 Yagenova S.V. "¿Hacia dónde se encaminan las luchas de los movimientos sociales?" Revista OSAL Nº 19, Enero-Abril 2006, CLACSO.

CAPITULO III.-

MARCO LEGAL DE LA PARTICIPACION CIUDADANA Y LAS ORGANIZACIONES CIVILES

Introducción

El reconocimiento jurídico del derecho ciudadano a participar en los asuntos públicos de un país, es un elemento clave de un sistema político democrático y un derecho consignado en diversos convenios internacionales, tal como la Declaración Universal de Derechos Humanos al establecer que: *"Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes libremente escogidos"* (Arto.21 Además de establecerse a nivel constitucional, es preciso que un estado defina normas legales que faciliten el ejercicio de este derecho que se vincula intrínsecamente con las libertades de expresión y asociación así como con los derechos de petición y opinión ciudadana ante funcionarios públicos y de su elección mediante sufragio secreto y universal.

Por razones prácticas, el alto número de ciudadanos que tienen los estados contemporáneos impide una participación directa más allá del ámbito local. Por ello se han establecido mecanismos de participación indirecta de los ciudadanos en asuntos políticos a través de representantes de los partidos políticos o de organizaciones civiles. La combinación de ambas formas de participación –directa e indirecta-- es un rasgo peculiar de constituciones avanzadas como la nuestra, donde se establece que Nicaragua es una república democrática, participativa y representativa (Art.3),

Sin duda que la participación ciudadana en los asuntos públicos que afectan sus intereses individuales o sociales, es un componente clave de una "gobernabilidad democrática" o "buen gobierno". Su ejercicio eficiente y oportuno otorga

a las políticas públicas que han sido consensuadas con la ciudadanía la oportunidad de enriquecerse con sus aportes, además de dotarlas de la legitimidad que aseguran su validez y su cumplimiento efectivo. Asimismo, la participación ciudadana en el monitoreo de políticas y uso de recursos públicos contribuye a la transparencia y a la eficiencia, es decir mitiga la corrupción y el burocratismo en instituciones estatales. Por otro lado, se ha señalado que la participación ciudadana contribuye a la sostenibilidad de las políticas públicas superando la coyuntura temporal de una administración de gobierno, para constituirse en políticas de Estado a mediano y largo plazo, fortaleciendo el estado de derecho en un país determinado.

Hay que recordar que el ejercicio de la participación ciudadana está mediado por la cultura política predominante, incluyendo el nivel de conocimiento sobre los derechos y su implementación. En Nicaragua diversos estudios han mostrado que no predomina entre los funcionarios públicos una concepción de "servidor público" obligado a rendir cuentas e informar su gestión; y por otro lado, los ciudadanos no tienen la costumbre de pedir cuentas e informes a los empleados públicos que manejan fondos originados en los aportes de los contribuyentes. Sin embargo, se observa en Nicaragua un tendencia de creciente conciencia en los ciudadanos/as de sus derechos y sus responsabilidades gracias a la labor educativa que realizan un amplio sector de OSC; pero también al ejercicio de seguimiento de políticas públicas y de auditoría social de presupuestos municipales y nacionales, casi siempre en proyectos que cuentan con apoyo de la cooperación externa.

En este capítulo abordaremos de forma resumida los principales elementos del marco jurídico de la participación y asociación ciudadana, conscientes que un abordaje integral del tema debiera incluir el grado de aplicación de estas normas por las autoridades competentes y el nivel de conocimiento que tiene la ciudadanía de estas normas así como su ejercicio en la vida cotidiana.

Marco legal de la participación ciudadana

El marco legal se basa en la Constitución Política (aprobada en 1987 y reformada en1995 y 2000) como ley fundamental de la república de Nicaragua, que reza:

> *«La soberanía nacional reside en el pueblo y la ejerce a través de instrumentos democráticos, decidiendo y participando libremente en la construcción y perfeccionamiento del sistema económico, político y social de la nación…". Art.2*
>
> *"Los ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal. Por medio de la ley se garantizará, nacional y localmente, la participación efectiva del pueblo". Art.50*

También la Constitución establece el derecho a elegir sus representantes gubernamentales por sufragio universal, igual, directo y secreto, así como participar directamente en la consulta de políticas públicas que haga el Poder Ejecutivo a través de un referéndum y la ratificación de leyes nacionales que puede plantear la Asamblea vía un plebiscito. (art.2) En cuanto a las comunidades indígenas, les reconoce el derecho a tener sus propias organizaciones, su cultura y sus territorios: "El estado garantiza a estas comunidades el disfrute de sus recursos naturales, la efectividad de sus formas de propiedad comunal y la libre elección de sus autoridades y representantes. Asimismo garantiza la preservación de sus culturas y lenguas, religiones y costumbres" (Art.180).

A nivel municipal, la Ley de Municipios[73] ha contemplado la participación ciudadana en distintos espacios:

- Los **Cabildos Municipales** que deben convocarse al menos dos veces al año, una para discutir la propuesta de plan anual y presupuesto (Oct-Nov), otra para conocer el trabajo y gastos realizados el año anterior(Feb-Marzo).

- Las sesiones del **Concejo Municipal** donde se abordan temas de interés local.

- Los **Comités de Desarrollo** Municipal como instancias de concertación interinstitucional para la consulta y diagnóstico de políticas municipales (ver Cáp.5).

- La **iniciativa ciudadana** de ordenanza o acuerdo del Consejo Municipal.

Luego de un amplio proceso de incidencia política, diversas organizaciones y redes civiles lograron en el año 2003 la aprobación de una Ley de Participación Ciudadana (Nº475-03) que la define de forma amplia como *"El proceso de involucramiento de actores sociales en forma individual o colectiva, con el objeto y finalidad de incidir y participar en la toma de decisiones, gestión y diseño de las políticas públicas en los diferentes niveles y modalidades de la administración del territorio nacional y las instituciones públicas con el propósito de lograr un desarrollo humano sostenible, en corresponsabilidad con el Estado."* Según esta ley, la participación es un derecho de los ciudadanos que se caracteriza por ser voluntaria, universal, equitativa, solidaria y plural y por otro lado, constituye una obligación del Estado hacerla efectiva.

Hay que señalar que este enfoque de participación ciudadana, no se limita a los niveles tradicionales de brindar información sobre una política pública o una ley; tampoco a la simple consulta de las opiniones de los ciudadanos, sino que se trata de una participación que alcanza el nivel decisorio en el diseño y la implementación de políticas públicas, en conjunto con el gobierno. En su fundamentacion la ley señala que *"..la gestión pública no puede ser concebida hoy en día sin la participación directa y permanente de la ciudadanía, pues esto constituye…a convertirlos …..en protagonistas de los procesos de transformación de la sociedad nicaragüense…"*

Las modalidades de participación ciudadana previstas en esta Ley 475-03 son las siguientes:

- La **iniciativa ciudadana** de presentar proyectos de leyes y normas, sea a nivel nacional, regional autónomo o local.

- La **consulta ciudadana** de normas o leyes que están en proceso de elaboración por el órgano competente. En el caso de la Alcaldía tiene la obligación de consultar con la sociedad civil el proyecto del Presupuesto Anual[74] y del Plan de Desarrollo Municipal.

- Las **instancias consultivas** para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el ámbito nacional, regional autónomo, departamental y local, tal como son a nivel municipal y departamental los Comités de Desarrollo, a nivel nacional los Consejos Sectoriales (ver lista en anexo Nº1) y el Consejo Económico y Social (CONPES)[a].

- Las **asociaciones sociales** de pobladores, gremiales, sectoriales, mujeres y jóvenes, que pueden obtener su reconocimiento jurídico por el Consejo Municipal para el territorio local. En gran parte de las comunidades rurales y urbanas del país encontramos pequeños Comités Comunales para enfrentar demandas locales como el agua potable, la seguridad, la protección ambiental o la salud comunitaria.

Asimismo, la Ley de Participación Ciudadana establece el **derecho a recibir información** de las diferentes instancias del Estado en un plazo razonable y previa solicitud por escrito, este derecho es reafirmado y precisado en la nueva Ley de Acceso a la Información aprobada en 2007 luego de años de incidencia por la sociedad civil. A nivel nacional la ley asigna a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos como la institución estatal que debe promover y defender el derecho a la participación ciudadana y crea un Consejo Nacional

a. En el capitulo V abordaremos los espacios de comunicación y concertación establecidos entre organizaciones civiles e instituciones estatales.

compuesto por instituciones estatales y organizaciones civiles, con el fin de garantizar la aplicación de esta ley.

La participación en la elaboración del presupuesto del gobierno municipal se ha fortalecido con las leyes de Régimen Presupuestario Municipal (376-2001) y de Transferencias Presupuestarias a los Municipios (446-2003). Ellas establecen la consulta obligatoria de la propuesta de presupuesto anual a la población del municipio dentro de plazos fijos, debiendo la Alcaldía incorporar las propuestas de inversiones planteadas por la ciudadanía, y rendir cuentas de la ejecución de dicho presupuesto. Lamentablemente, la participación ciudadana ha sido mínima en la discusión del presupuesto municipal, según una encuesta nacional solo el 5.3% de los ciudadanos lo han hecho en 2005-06. Igualmente es baja la participación en Cabildos Municipales (11%).[75]

Por otro lado, en el ámbito de la administración de la justicia está prevista la participación ciudadana en los jurados de conciencia en materia penal. Los ciudadanos son escogidos al azar siendo una obligación su asistencia, así como para sus empleadores otorgarles permiso.

Algunos analistas han observado en los últimos años una tendencia de incluir la participación ciudadana en la nueva legislación, como nos ha dicho Dalila Martínez, Directora de Planificación de INIFOM: *"las diferentes leyes como la Ley del Medio Ambiente te demanda que formes las Comisiones Ambientalistas, la Ley de Prevención del Riesgo te manda a formar los Consejos de Prevención de Desastres, o sea, todas las leyes que se vienen generando ya vienen con una percepción de cambio. Esto significa que está calando el ejercicio participativo pero, este es un proceso que se construye de forma gradual porque tiene que ver con cambios de actitudes".*[76]

Participación electoral

La Constitución establece el derecho ciudadano de elegir sus representantes mediante el sufragio universal y secreto. Este ejercicio está regulado por la Ley Electoral que ha sufrido

profundas modificaciones en los últimos años. El sistema electoral abierto y pluralista que rigió las elecciones de 1990 y 1996, ha sido reformado en el año 2000 producto del pacto entre los dirigentes del FSLN-PLC. La nueva ley establece restricciones para la inscripción de partidos y para la validez de su personería; el financiamiento de las campañas electorales es posterior a los comicios favoreciendo a los partidos más fuertes; suprime la opción de que asociaciones civiles compitan en elecciones municipales y establece que la repartición de escaños favorezca a los partidos mayoritarios, estos han pasado a controlar los órganos del Poder Electoral, incluyendo las Juntas Receptoras de Votos. Es así que en las elecciones nacionales 1996 compitieron 23 partidos y, luego de la nueva Ley Electoral, en las de 2001 solo 3 partidos o alianzas fueron aceptados; en 2006 participaron 5 alianzas o partidos.

Hay que destacar la elevada participación electoral de los ciudadanos desde 1990 (más del 74% en elecciones nacionales), a pesar de los problemas en el proceso de cedulación y en el padrón electoral[77]. Ello revela la apropiación de un derecho ciudadano, una valoración de su aporte al futuro del país y una esperanza de mejorar sus condiciones de vida. El alto abstencionismo (44%) en las elecciones municipales del 2004 y en elecciones de las regiones autónomas (56% 2006), obedece a diversas razones: carencia de cédula, apatía política, lejanía de la mesa receptora de votos o cambios de ubicación, restricción de opciones partidarias.

Según un estudio de cultura política encontramos que el 76% de los/as nicaragüenses piensan que la democracia es preferible a cualquier forma de gobierno, sin embargo un 24% opinan que en algunas circunstancias un gobierno autoritario es preferible. Contrariamente a la participación electoral, se observa una reducida participación directa de los/as ciudadanos/as en instancias locales como los Cabildos Municipales, en organizaciones de incidencia política o en la auditoría del gasto público. Es decir, queda pendiente el reto de consolidar la dimensión participativa del sistema político democrático establecido en la Constitución vigente, de forma complementaria a la dimensión representativa.[78]

Participación Ciudadana en Elecciones Nacionales[79]

	1984	1990	1996	2001	2006
Nº ciudadanos inscritos en el padrón	1,521,597	1,752,088	2,421,067	2,997,228	No hay datos (ND)
Participación en la votación	76.9%	86.2%	76.4%	74.5%	ND
Ausentes	23.1%	13.8%	23.6%	25.5%	ND
Votos nulos	6%	6%	5%	3%	ND
Partidos políticos o Alianzas	7	6	23	3	5
Partido Ganador Presidente/ Vice	FSLN	UNO	AL	PLC	FSLN
Votos obtenidos		777,552 56%	896,207 54%	1,228,412 54%	930,862 38%

Siglas: FSLN Frente Sandinista, UNO Unión Nacional Opositora, AL Alianza Liberal, PLC Partido Liberal Constitucionalista.

La celebración de elecciones municipales separadas de las nacionales a partir del 2000 ha fortalecido la autonomía local al evitar el voto "en cascada" y centrar el debate ciudadano en las opciones de desarrollo municipal. Sin embargo, en la nueva Ley Electoral se han suprimido las Asociaciones de Suscripción Popular que podían presentar candidatos propios sin vinculación partidaria, y que habían demostrado ser una opción eficaz de promoción de líderes locales capaces y honestos. Por tanto, la dinámica local se subordina al juego político nacional de los grandes partidos.[80] Esta ingerencia de los partidos nacionales también se ha observado en la dinámica electoral de las regiones autónomas del Caribe dificultando la generación de consensos para el desarrollo regional, sin embargo han surgido partidos políticos regionales destacándose el rol de YATAMA de composición miskita en los gobiernos de la RAAN-RAAS en alianza con el FSLN, partido que ha captado líderes indígenas en sus filas tal como el actual Presidente del Consejo Regional RANN de etnia sumu/mayagna[a]. El ausentismo ha aumentado en las elecciones de las regiones del Caribe de un 22% en 1990 a un 55% en 2006, lo cual se atribuye al débil desempeño de estos gobiernos regionales.[81]

Una debilidad del sistema electoral ha sido que, aun con el respaldo formal de la población a través de su voto, los funcionarios electos no logran brindar un sentido de representatividad a la ciudadanía. En este sentido ha influido el débil desempeño de los partidos políticos nicaragüenses, donde ha predominado, a lo interno el caudillismo y el nepotismo, la intolerancia y la exclusión, y hacia la ciudadanía, un conjunto de promesas luego incumplidas.

a. La pertenencia étnica no garantiza la adhesión de sus comunidades, tal como muestra en el caso sumu/mayagna el estudio de Fonseca Gizaneta y MacLean Melba, "Participación ciudadana indígena Sumu/mayagna en la RAAN", 1o Congreso Interdisciplinario de Investigación, UCA, Mayo 2007

Marco Regulatorio de las Organizaciones Civiles

El marco jurídico que establece los derechos y obligaciones de las organizaciones de sociedad civil (OSC) constituye un factor clave para facilitar, o por el contrario para obstaculizar, la creación y funcionamiento de la sociedad civil. En primer lugar hay que señalar que la Constitución Política (CP) reconoce el derecho de asociación voluntaria de los ciudadanos conforme sus intereses particulares, tal como lo consagran diversos convenios internacionales que Nicaragua ha ratificado:

> *«En Nicaragua tienen derecho de constituir organizaciones los trabajadores de la ciudad y del campo, las mujeres, los jóvenes, los productores agropecuarios, los artesanos, los profesionales, los técnicos, los intelectuales, los artistas, los religiosos, las Comunidades de la Costa Atlántica y los pobladores en general, sin discriminación alguna, con el fin de lograr la realización de sus aspiraciones según sus propios intereses y participar en la construcción de una nueva sociedad. Estas organizaciones se formarán de acuerdo a la voluntad participativa y electiva de los ciudadanos, tendrán una función social y podrán o no tener carácter partidario, según su naturaleza y fines». (art.49 CP)*

La Constitución Política establece las libertades básicas de expresión, participación y organización ciudadana, las cuales son reguladas por leyes específicas como la Ley de Participación Ciudadana, la Ley General sobre Personas Jurídicas sin fines de lucro, la Ley de Cooperativas, el Código Laboral, la Ley de Autonomía de las Regiones del Caribe. Entre los aspectos legales que abordaremos brevemente para cada tipo de organizaciones civil señalaremos su definición, los mecanismos de obtención de Personería Jurídica, los derechos y las responsabilidades de las OSC, los procedimientos de supervisión y control por parte del Estado.

A) En el caso de **LAS COOPERATIVAS,** se las define legalmente como "una asociación autónoma de personas que se unen voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y

aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada" [82].

La constitución de una cooperativa debe hacerse en Acta firmada por sus socios – mínimo 10 en cooperativas simples y 20 en multisectoriales o ahorro/crédito--ante un Notario Público incluyendo sus estatutos. Para obtener la Personería Jurídica se requiere el aporte de los socios (mínimo 25% del capital total) quienes deben hacer un curso de educación cooperativa y un estudio de viabilidad de su empresa. Las cooperativas deben llevar libros contables, de actas, de socios y aportes, presentar informes financieros anuales, listas actualizadas de socios y directivos, sin embargo, son pocas las cooperativas que se han actualizado debido al desconocimiento o falta de recursos. Las cooperativas gozan de exención de impuestos al valor agregado (IVA), a la renta (IR), a bienes inmuebles e importaciones de bienes de capital.

La nueva ley ha creado el Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)[83], ente autónomo que autoriza la constitución de cooperativas, maneja el Registro Nacional de Cooperativas, promueve el cooperativismo y supervisa a las cooperativas. La Junta Directiva del INFOCOOP está compuesta por 4 delegados del gobierno y 5 del movimiento cooperativo. El Consejo Nacional de Cooperativas es un órgano consultivo conformado por representantes de las asociaciones o federaciones de los distintos tipos de cooperativas, que pueden ser de consumo, ahorro y crédito, producción, agrícolas, vivienda, pesqueras, culturales, escolares, servicio público. Sin embargo, la conformación de estos órganos ha sido demorada injustificadamente hasta el presente.

B) En el caso de **LOS SINDICATOS,** son definidos legalmente como *"la asociación de trabajadores o empleadores constituida para la representación y defensa de sus respectivos intereses "* [84] El número mínimo es de 5 personas para empleadores y de 20 para trabajadores. Estos últimos sindicatos pueden ser de una empresa o de varias, de un oficio o de varios; en cuanto al ámbito territorial, pueden ser locales,

municipales, departamentales/regionales o nacionales. También la ley contempla la opción de formar federaciones, confederaciones y centrales sindicales.

Para obtener su Personería Jurídica deben inscribir su acta constitutiva y sus estatutos en la Dirección de Asociaciones Sindicales del MITRAB. Los sindicatos deben llevar libros contables, de actas y de afiliados, sellados por el MITRAB, también están obligados a depositar sus fondos en un banco e informar los cambios de directiva o de estatutos. Los sindicatos se consideran OSC sin fines de lucro y por tanto gozan de exención del impuesto sobre bienes inmuebles e importaciones de maquinaria o equipos. La ley reconoce el "fuero sindical", es decir que "las directivas sindicales no pueden ser sancionados ni despedidos sin justa causa" (Arto.231) y sanciona su violación por los empleadores; sin embargo, esta situación ocurre frecuentemente tal como muestran a diario los medios de comunicación, especialmente en las empresas de zonas francas que gozan de múltiples privilegios explícitos e implícitos como política gubernamental de atracción de inversiones extranjeras.

C) Para las **ASOCIACIONES CIVILES SIN FINES DE LUCRO,** la Personería Jurídica es solicitada a la Asamblea Nacional con la presentación de un Acta Constitutiva (al menos 5 miembros) y Estatutos ante notario público. Las formas legales previstas en la Ley 147-1992 para organizaciones civiles o religiosas son, en primer grado, Asociación y Fundación, en segundo grado Federación (2 o más asociaciones) y en tercer grado, Confederación (unión de federaciones). La mayoría de las organizaciones registradas en el MINGOB son asociaciones, en segundo lugar encontramos las fundaciones, en tercer lugar tenemos las OSC extranjeras y por último las federaciones y confederaciones (ver Capítulo IV) .

Una vez aprobada la petición por la Asamblea, la OSC tiene un plazo fatal de 15 días para inscribirse en el Departamento de Registro y Control de Asociaciones (DRCA) del Ministerio de Gobernación (MINGOB). El retraso en hacerlo --frecuente

en OSC ubicadas fuera de la capital—acarrea multas. Las OSC extranjeras sin fines de lucro, también deben inscribirse en la DRCA-MINGOB la cual rubrica los libros contables, de socios y de actas que obligatoriamente debe llevar toda OSC. Anualmente debe presentar un informe de actividades, un balance general, composición de su Junta Directiva y un reporte de donaciones recibidas (copia al MINREX), para obtener un certificado que le permite realizar gestiones legales y obtener las exoneraciones de impuestos contempladas en la ley. El retraso o incumplimiento de estos reportes acarrea severas multas (C$1000 a C$5000). Se entiende que gran parte de las OSC sin fines de lucro prefieran no gestionar su Personería Jurídica para evitar los costos, las trabas burocráticas y los controles que implica.

Entre las limitaciones señaladas a la Ley 147 encontramos la indefinición de asociación sin fines de lucro, la ineficiencia de la Asamblea y los obstáculos partidarios que ponen a ciertas OSC, la falta de oficinas de la DRCA-MINGOB en los departamentos y regiones para atender ágilmente a las OSC, las elevadas multas y las facultades discrecionales de esta Dirección. Por estas y otras razones, la Coordinadora Civil elaboró una propuesta de nueva ley que estimula a las OSC y les brinda seguridad jurídica, fomenta la transparencia, norma las exoneraciones de impuestos, y promueve la autorregulación como alternativa frente al ineficiente y partidizado control estatal.[85]

Un mecanismo más sencillo ha sido establecido en la Ley de Participación Ciudadana para que las OSC locales obtengan a través del gobierno municipal un reconocimiento legal como **ASOCIACIÓN DE POBLADORES,** aunque con vigencia sólo en dicho municipio. Sin embargo, hemos encontrado en nuestro estudio que la Alcaldía de Managua no ha respondido a la solicitud de muchas OSC de obtener su personería, quizás por razones político-partidarias, así como tampoco ha conformado el Comité de Desarrollo Municipal –que muchas OSC sugieren se establezca en cada uno de los 5 distritos de la capital-- desconociendo así la Ley mencionada.

Conclusiones

En resumen, encontramos en Nicaragua un sistema político que combina la formas representativas y participativas de una república democrática, y consagra legalmente los derechos políticos de participación y asociación, mientras que su ejercicio está regulado por leyes y decretos particulares para los distintos tipos de OSC. En este último caso encontramos una normativa restrictiva para la constitución y funcionamiento legal de las OSC que deja amplio margen de discrecionalidad y control por parte de las instituciones estatales, tal como se han demostrado los gobiernos de turno en contra de OSC no afines a su partido político.

Hay que destacar a nivel latinoamericano el contar con una Ley de Participación Ciudadana con una visión amplia del su involucramiento en la gestión de políticas públicas en los distintos niveles del Estado, así como el establecimiento de un sistema de espacios de concertación público-privada. Sin duda, se observan brechas entre la normativa jurídica y su implementación práctica debido a múltiples factores, tales como el desconocimiento ciudadano y la prevalencia entre la élite política con una cultura vertical y centralista que no puede ser superado fácilmente en el corto período de vigencia y ejercicio de la Ley 475.

Asimismo, se observa un círculo vicioso de confrontaciones ya que muchas veces los gobiernos no escuchan las demandas ciudadanas canalizadas por medios legales y pacíficos, hasta que el conflicto escala y explotan métodos violentos de lucha como cortes de rutas, quema de llantas y enfrentamientos con la Policía provocando heridos y aun muertos.

Referencias

73 Ley de Municipios Nº 40 (1988) y Ley de Reformas a la anterior Nº 261 (1997)
74 Ley de Régimen Presupuestario Municipal, La Gaceta, Diario Oficial, Nº67 del 2001
75 Ortega M. y Castillo M, op.cit., 2006, pag.144
76 Entrevista Personal, Mayo 2006
77 Ver Etica y Transparencia, Estudio del Proceso de Cedulación, Managua, 2005 y Auditorias del Padrón Electoral, Managua 2005 y 2006.
78 Serra L, López P., Seligson M., Cultura política de la democracia: Nicaragua, Managua, UCA, 2004
79 IPADE, Informe de observacion electoral, Managua, Mayo 2006 Anexo 11 (cifras del C.S.Electoral)
80 "Aportes a la política de descentralización y desarrollo local", Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local y Asociación de Municipios de Nicaragua, Dic.2002
81 Fruhling et.al., op.cit., pag. 259-260.
82 Ley General de Cooperativas, Nº 499-2005, Arto.5. Su Reglamento (Decreto 16-2005)
83 Antes era la Dirección General de Cooperativas dependiente del Ministerio del Trabajo.
84 Código del Trabajo, Ley Nº 185-1996. Arto.203
85 Zúñiga M., "Análisis de la Ley General sobre Personas Jurídicas sin fines de lucro y propuesta de reformas", Managua, CC-CDC-ASDI, 2004.

CAPITULO IV.-

PANORAMA ACTUAL DE LAS ORGANIZACIONES DE SOCIEDAD CIVIL

Introducción

En las últimas décadas las organizaciones de sociedad civil (OSC) nicaragüenses han multiplicado su número y su contribución al desarrollo del país en distintos ámbitos socio-económicos y culturales, tanto en espacios urbanos como rurales más remotos, con un apoyo financiero destacado de la cooperación externa. Las OSC constituyen un sector heterogéneo que incluyen organizaciones civiles de distinto tipo, intereses y recursos, tales como sindicatos, cooperativas, movimientos sociales, gremios empresariales, iglesias, organizaciones comunales, pueblos indígenas.

En el ámbito Centroamericano las OSC se han constituido en actores importantes del desarrollo de nuestras sociedades, particularmente a partir del fin de las confrontaciones bélicas y el inicio de un proceso de apertura de libertades públicas y derechos humanos. Asimismo, estas múltiples organizaciones han comenzado a tejer lazos de comunicación y asociación a nivel regional con apoyo de organismos de cooperación a fin de intercambiar experiencias, defender sus intereses y promover una integración regional desde la sociedad civil a contracara del sistema intergubernamental de integración y del tratado de libre comercio con USA (CAFTA). En su caracterización de la dinámica de las OSC en Centroamérica durante los 90s, Luis Samandu ha destacado el rol que han desempeñado los sindicatos de trabajadores, organizaciones campesinas, organizaciones privadas de desarrollo, movimientos de pobladores urbanos, movimientos indígenas, movimientos de mujeres, organizaciones ambientalistas, centros de educación e investigación, organizaciones filantrópicas y religiosas, organizaciones juveniles y estudiantiles de promoción de los Derechos Humanos.[86]

La diversidad multicultural que presentan las OSC constituye su mayor riqueza al facilitar la participación ciudadana en función de sus intereses e identidades particulares. De igual forma se observa que las OSC establecen diferentes tipos de relaciones con el Estado y los gobiernos de turno, tratando de incidir en las políticas públicas que respondan a sus intereses, en ocasiones desde una posición critica a ciertas leyes y políticas, en otros casos en concertación para su elaboración y ejecución.

La tendencia a la fragmentación de las OSC debido a su heterogeneidad estructural ha sido contrarrestada, en gran medida, por instancias de coordinación a nivel municipal, departamental y nacional. Así se han conformado redes temáticas o sectoriales que se aglutinan en poderosas federaciones nacionales, como la Coordinadora Civil, y que tienen representación en instancias de gobernanza con el gobierno central, como el Consejo Nacional de Planificación Económico y Social (CONPES), lo cual les permite incidir en políticas nacionales y monitorear su ejecución.

Recientes estudios brindan algunos indicadores de las dimensiones y el impacto de la labor que realizan las OSC. El mapeo de 546 OSC que laboran en los temas de desarrollo, pobreza y participación, indica que en 2004 movilizaron U$170 millones en gran parte de fuentes externas, beneficiando de forma directa e indirecta a un total estimado de 4 millones de personas incluyendo 170,000 niños/as y adolescentes, generando 7,664 empleos y un voluntariado de 17,737 personas.[87] Diversas encuestas coinciden en señalar que las OSC tienen un alto nivel de reconocimiento entre todas las instituciones del país, junto con las iglesias y universidades, independientemente de la región, género, edad, afiliación política o religiosa[88].

En Nicaragua encontramos una participación significativa en organizaciones civiles, 67% de los nicaragüenses participan regularmente en alguna asociación o grupo cívico, donde encuentran un sentido de identidad, un intercambio solidario y la reivindicación colectiva de demandas.[89] En otra encuesta

nacional los/las nicaragüenses opinan que existe un ambiente de libertad para su participación ciudadana, destacándose en primer lugar las iglesias donde la mitad de la población encuestada (50%) participa frecuentemente (semanal o mensual), en segundo lugar se ubican los Comités de Madres y Padres de estudiantes (41%), seguido por la participación comunal en Comités de Mejoras (18%), Asociaciones Profesionales (9%), y en Asociaciones Cívicas (6%)[90]. Diversos estudios han destacado la importancia de la participación en organizaciones civiles para promover la confianza, la cooperación –es decir el capital social- y el involucramiento activo de los ciudadanos en el funcionamiento y legitimidad de sistemas políticos democráticos.[91]

Las movilizaciones sociales y las demandas públicas realizadas en los últimos años por distintos grupos sociales son un claro indicador de la vitalidad de la sociedad civil nicaragüense. Ello expresa una ciudadanía diversa en culturas, proyectos y organizaciones, que se han convertido en los últimos años en instancias de participación ciudadana que los partidos políticos no canalizan y de atención a demandas sociales que el estado no responde.[92]

A continuación, ofrecemos un breve panorama del extenso y heterogéneo mundo de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que existen actualmente en Nicaragua, de acuerdo a los principales registros y fuentes de información actualizadas y disponibles en el país. Hemos tratado de agrupar la diversidad de OSC conforme rasgos claves compartidos, en las siguientes categorías: sindicatos, cooperativas, gremios empresariales, grupos de interés, organizaciones de desarrollo y OSC comunales.[93]

Movimiento obrero

La caída de la dictadura somocista en Julio 1979 abrió las oportunidades para una explosión de sindicatos. En los primeros tres años del nuevo gobierno se constituyeron 1800 sindicatos con 76,621 afiliados en su mayoría afines al sandinismo. Luego de la derrota electoral del FSLN en 1990

observamos un auge de nuevos sindicatos, muchos de ellos afines a la triunfante UNO (Unión Nacional Opositora). Así vemos entre 1990-93 el registro de 910 nuevos sindicatos con 60,141 afiliados. (Ver Cuadro 3) Por su parte, los sindicatos sandinistas disminuyeron su capacidad de afiliación y de incidencia política en un contexto de creciente desempleo, pobreza, insensibilidad gubernamental y patronal en el marco de una globalización que ha fomentado la "flexibilización laboral" para aumentar las ganancias del capital.[94]

Actualmente, se estima que sólo el 4.5% de la Población Económicamente Activa (PEA) está sindicalizado, sumando unos 180,000 trabajadores en 850 sindicatos, lo cual es un indicador de la debilidad del movimiento sindical nicaragüense, aunque es el más significativo en Centroamérica en términos proporcionales a su PEA.[95]

Registro de Nuevos Sindicatos por Año en MITRAB 1979-2005

Años	Sindicatos	Afiliados	Años	Sindicatos	Afiliados
1979	1,017	18,746	1993	63	3,478
1980	254	21,345	1994	64	3,149
1981	529	36,530	1995	85	4,235
1982	179	10,667	1996	151	6,447
1983	98	7,061	1997	145	5,651
1984	54	4,284	1998	129	5,516
1985	19	1,279	1999	210	6,608
1986	39	84,110	2000	94	3,404
1987	106	19,827	2001	88	2,125
1988	79	6,165	2002	64	1,762
1989	79	12,237	2003	91	3,390
1990	591	41,012	2004	87	2,754
1991	151	7,543	2005	118	4,297
1992	168	11,586			
TOTAL	**3,363**	**282,392**		**4,752**	**335,208**

Fuente: Anuarios Estadísticos MITRAB

Según los registros del Ministerio de Trabajo (MITRAB) existían a fines del 2005 un total de 864 sindicatos registrados en el país, de los cuales 513 se califican de "activos" (basados en el criterio de actualización de su lista de directivos y afiliados) mostrando una tendencia ascendente de sindicalización en los últimos tres años con un promedio de 38 miembros por sindicato[96].

Sin embargo, las cifras del MITRAB son cuestionables ya que existen vacíos en el registro que podrían subestimar la cantidad real de sindicatos en el país, ya que pocos sindicatos actualizan semestralmente sus directivas y afiliados como establece la ley[a]. Por otro lado, las cifras que manejan las centrales sindicales tienden a exagerar su membresía.

La fragmentación del movimiento obrero es evidente: existen 21 centrales sindicales con distintas afiliaciones políticas y escasa coordinación entre sí, además, de 204 sindicatos que no están afiliados a ninguna central. Las principales centrales son:

- Frente Nacional de los Trabajadores de orientación sandinista (ATC, CST, FETSALUD, ANDEN, UNE) aglutina unos 135,566 trabajadores en 695 sindicatos de base organizados en 8 federaciones en distintos sectores económicos.

- Congreso Permanente de los Trabajadores ligada al Partido Liberal Constitucionalista y Alianza Liberal (CGTi, SCAS, CTN, CUS, CAUS) reporta unos 27,800 trabajadores afiliados.

- Coordinadora Sindical de Nicaragua agrupa algunas centrales sindicales vinculada al Partido Liberal y otras al FSLN, reporta 6,447 afiliados.

- Otras centrales sindicales afines al liberalismo como la CAUS y la CTN agrupan unos 8,500 trabajadores.

a. La desactualización de directivas y afiliados es aprovechado por la patronal en caso de conflictos en sus empresas para desconocer los derechos laborales.

Cantidad de sindicatos y afiliados en Nicaragua 2006

ORGANIZACIÓN	SINDICATOS	AFILIADOS
FRENTE NACIONAL DE LOS TRABAJADORES (FNT)		
Asociación de Trabajadores del Campo (ATC)	205	11,000
Central de Trabajadores de la Salud FETSALUD	165	21,000
Confederación General de Trabajadores de la Educación de Nicaragua (ANDEN)	117	17,966
Confederación Unión Nacional de Empleados Estatales (UNE)	36	27,000
Confederación Sindical de Trabajadores José Benito Escobar (CST-JBE)	65	25,000
Federación de Sindicatos de Trabajadores Universitarios (FESITUN)	10	3,000
Federación de Profesionales Docentes de la Educación Superior (FEDPES-ATD)	10	2,300
Confederación Sindicatos Trabajadores por Cuenta Propia (CSTCP)	87	28,000
TOTAL AFILIADOS FNT	695	135,266
CONGRESO PERMANENTE DE TRABAJADORES (CPT)		
Confederación de Unidad Sindical – CUS		10,000
Central de Trabajadores de Nicaragua Autónoma -CTN(a)		15,000

Confederación General de Trabajadores Independientes – CGT(I)		2,500
Confederación Unitaria de Trabajadores – CUT		300
Total Afiliados CPT		27,800
COORDINADORA SINDICAL DE NICARAGUA (CSN)		
Central Sandinista de Trabajadores – CST		5,000
Confederación Nicaragüense de Trabajadores – CNT		250
Confederación de Unidad Sindical Autónoma – CUS(a)		600
Confederación Nacional de Maestros de Nicaragua – CNMN		300
Movimiento Sindical Democrático		170
Confederación Agroforestal		127
Total Afiliados al CSN		6,447
ORGANIZACIONES SINDICALES "INDEPENDIENTES"		
Confederación de Acción y Unidad Sindical - CAUS		1,500
Central de Trabajadores de Nicaragua – CTN		7,000
Total Afiliados a CAUS-CTN		8,500
GRAN TOTAL		178,013

Fuente: Datos estimados según registros del FNT

Las violaciones a los derechos laborales más comunes en los últimos años han sido el derecho al trabajo, la estabilidad laboral, las prestaciones sociales, la libertad sindical y la protección de la maternidad. Eso es posible porque las normas legales establecidas en el Código del Trabajo no acarrean una sanción a los empleadores, ya que *"las resoluciones judiciales no son exigidas y se pueden compensar con dinero"*[97]. También influye en este problema el desconocimiento de las leyes laborales tanto por parte de los trabajadores como de los empleadores.

Las demandas prioritarias de los sindicatos obreros apuntan a obtener un empleo estable con condiciones dignas, un salario acorde con el alza de la canasta básica, el respeto a derechos laborales y organizaciones sindicales, y evitar la privatización de servicios y empresas públicas, organizar a los trabajadores por cuenta propia (sector informal creciente). A pesar de la débil afiliación de trabajadores y de la descoordinación entre sindicatos/centrales, el movimiento obrero organizado constituye un sector importante dentro de las organizaciones de sociedad civil nicaragüense y se han observado ejemplos de coordinación intersindical como en las huelgas del 2005-06 de médicos y educadores en función de demandas compartidas.

Cooperativas

En los años 60s y 70s se organizaron cooperativas de crédito y servicios promovidas por el gobierno en el ámbito rural; en los 80s se multiplicaron las cooperativas de producción bajo un enfoque colectivista que enfrentó múltiples obstáculos, por lo que muchas se disolvieron en los 90s o se transformaron en cooperativas de servicios y se aglutinaron en federaciones nacionales. A partir del 90 las cooperativas asumen una visión empresarial de su quehacer, fortaleciendo su capacidad de gestión con apoyo de ONGs y cooperación externa, así como una mayor autonomía respecto de partidos políticos e instituciones estatales.

En los últimos años se observa un crecimiento acelerado de las cooperativas registradas en el MITRAB –facilitadas por las

exoneraciones fiscales y la simplificación de su tramitación legal—que sumaron 490 nuevas cooperativas registradas entre 2003-05 con 16,554 miembros, tanto del campo como de la ciudad. En total se estima que existen actualmente en Nicaragua unas 6,500 cooperativas con unos 500,000 socios/as que trabajan en distintos sectores económicos: ahorro y crédito, servicios de transporte y agua potable, producción agropecuaria, pesca, minería, textil, artesanías, turismo, construcción de viviendas. Estas empresas cooperativas son expresión de un paradigma de "economía solidaria" alternativa al mercado capitalista que genera un importante número de empleos y aporta bienes y servicios para el mercado interno y para la exportación.[98]

A nivel campesino, se destaca la Federación de Cooperativas (FENACOOP) que actualmente cuenta con 620 cooperativas, con unas 40,000 familias de pequeños y medianos productores del campo, y está afiliada a la Confederación de Cooperativas de Centroamérica (CCCA). Existe un sector de cooperativas abocadas a la producción orgánica (ej. café, ajonjolí, plantas medicinales y frutas) y vinculadas a redes internacionales de comercio justo. Sus principales demandas han sido la legalización de las tierras recibidas durante la reforma agraria sandinista, el acceso a crédito, asistencia técnica y mercados, asimismo se han opuesto al CAFTA.

En el ámbito urbano, se destacan las federaciones de cooperativas de transporte colectivo de autobuses y taxis que han sido muy beligerantes en los últimos años planteando tarifas más altas o un subsidio estatal debido al alza internacional del petróleo. En el ámbito del microcrédito encontramos otras federaciones de cooperativas como la Central de Cooperativas de Ahorro y Crédito, la Central de Cooperativas Caja Rural Nacional.

Gremios empresariales

Según el registro de Asociaciones sin fines de lucro que lleva el MINGOB, a fines del 2005 había 308 gremios empresariales inscritos con su Personería Jurídica. Las organizaciones del

sector privado se han conformado de acuerdo a los rubros de producción o servicios que prestan sus miembros, un 60% se ubican en el sector primario, ej. cafetaleros, arroceros, ganaderos. La mayoría de estas OSC se aglutinan en federaciones o cámaras a nivel nacional –ej. Comercio, Industria, Productores Agropecuarios, Pesca, Turismo, Profesionales, Construcción— que son parte del Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP), el cual ha tenido una gran incidencia en las políticas públicas desde 1990[99]. Su objetivo primordial es *"Trabajar por el establecimiento, desarrollo y defensa del sistema de libre empresa".*[100]

A nivel de Nicaragua y Centroamérica se ha documentado el poder político de estos grupos económicos que ejercen a través de múltiples vías: control de partidos políticos y financiamiento de campañas electorales, representación en ministerios claves y espacios de concertación, influencia en parlamentarios y funcionarios no ajena a actos de corrupción, alianza con capital transnacional y gobierno de USA, propiedad o influencia en los medios de comunicación.[101]

Por otro lado, hay gremios cercanos al FSLN como la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG) que integra a unos 35,000 medianos y grandes productores agropecuarios de todo el país. La UNAG ha desarrollado una intensa labor de incidencia política vis a vis los gobiernos de turno –muchas veces junto con la Unión de Productores Agropecuarios UPANIC afiliada al COSEP-- tratando de resolver conflictos de tierras y legalizar las propiedades, obtener crédito a la producción en condiciones accesibles, capacitación y asistencia técnica, infraestructura básica (caminos, carreteras, luz), protección de producción nacional y acceso a mercados externos. Actualmente con el nuevo gobierno del FSLN (20072012), la UNAG se ha convertido en un interlocutor priorizado en la ejecución de las políticas agropecuarias y de combate a la pobreza en el ámbito rural, así como en los espacios de concertación entre estado y OSC.

Las pequeñas empresas que constituyen la mayoría del sector privado han conformado la Comisión de Micro, Pequeña y

Medianas Empresas (CONIMIPYME) con participación de asociaciones gremiales de empresas de turismo, farmacia, comercio, artesanías y otros rubros. Esta Comisión ha impulsado la reciente aprobación de la Ley de Competencia que apunta a regular las prácticas monopólicas de las grandes empresas que dominan el mercado en el país.

En materias como la corrupción estatal, la eficiencia del Estado, la gobernabilidad, la seguridad ciudadana, los gremios empresariales han mostrado disposición a buscar alianzas con otros actores civiles, y existe un sector de estas empresas y gremios que contribuye financieramente en proyectos educativos, sociales y culturales.

Grupos de interés

En esta categoría se pueden ubicar las OSC formadas por personas que comparten intereses comunes, como son las asociaciones de profesionales (abogados, estudiantes, contadores, psicólogos, economistas), asociaciones de discapacitados, personas con VIH, jubilados, consumidores. Las OSC de esta categoría que se han inscrito en el MINGOB sumaban 308 a fines del 2005. También incluimos en esta categoría a los clubes deportivos y sociales, asociaciones y centros culturales, que impulsan actividades recreativas y artísticas (178 en MINGOB 2005).[102]

Se destacan en las últimas décadas las organizaciones de pueblos y comunidades indígenas (47 registrados) resultado de un sólido capital social basado en la triada familia-comunidad-etnia, particularmente de la Costa Caribe donde han implementado una fuerte lucha por sus tierras comunales, sus recursos naturales, su cultura y la autonomía regional. Trascendiendo el ámbito comunal se han conformado redes o alianzas étnicas como son YATAMA el movimiento y partido político Miskito, la Asociación de Sumus SUSKAWALA y la Federación WAULA, la Organización de Garífonas OGANICA, el Nicaribbean Movement of Black People y la Organización Intercomunal de Ramas[103.] También se han revitalizado las

comunidades del Pacífico y Centro de Nicaragua unidas en el Movimiento Nacional Indígena. Entre los resultados de su labor de incidencia política se desatacan en los últimos años la aprobación del Reglamento del Estatuto de Autonomía, el reconocimiento de un modelo regional de educación y de salud, la Ley de Demarcación de Tierras Comunales.[104]

Podemos ubicar en esta categoría a las OSC de carácter religioso que comparten creencias, intereses y prácticas comunes y que constituyen un espacio de participación para la mitad de la población nicaragüense. Estas organizaciones eclesiales, a la par de sus actividades litúrgicas principales, también desarrollan acciones pastorales de respuesta a necesidades de sus miembros ej. alimentación, vestimenta, educación, crédito, salud. En muchas ocasiones, se establecen instancias organizativas específicas para atender estas actividades sociales bajo la dirección del jefe de la iglesia, en una variedad de instituciones desde OSC internacionales ligadas a la Iglesia Católica como CARITAS y CATHOLIC RELIEF SERVICES, hasta pequeños comités comunales de salud en una remota comarca rural. En el registro del MINGOB se encuentran 603 OSC de filiación religiosa, ya que es obligatorio para las iglesias protestantes y otras no católicas. Este alto número refleja el crecimiento de iglesias evangélicas desde inicios de los 80s.

Organizaciones Comunales

Se han multiplicado en los últimos años las pequeñas OSC que han surgido para abordar demandas locales en barrios urbanos o comunidades rurales. Una parte de ellas son temporales y se disuelve cuando el problema ha encontrado solución o cuando se acaba el financiamiento del proyecto que les dio origen; otras mantienen una presencia constante en torno a temas como salud, educación, agua, deportes y actividades religiosas. En Nicaragua el nivel de confianza interpersonal es bastante elevado. Una encuesta nacional reciente muestra los resultados al preguntarle a los entrevistados sobre la confianza en la gente de su comunidad, un 30% valora de muy confiable a sus vecinos y 32.2% de algo de confianza.[105]

Un estudio realizado en 2004 indica que casi un tercio de la población (29.2% destacándose las mujeres) ha participado voluntariamente en la solución de problemas comunitarios durante el último año --vía trabajo voluntario, donación de recursos o motivar la organización de vecinos— lo cual es significativo, pero mucho menor a los niveles alcanzados en los 80s.[106] Se observa una tendencia descendente de la participación comunitaria ya que en 2006 disminuyó a un 22% de la población encuestada en una muestra representativa a nivel nacional.[107]

Estas OSC comunales han adquirido relevancia dentro del proceso de descentralización y revalorización del espacio municipal, sin embargo, sus intereses raramente trascienden el horizonte local, salvo que se articulen en redes regionales o nacionales como lo hace el Movimiento Comunal Nicaragüense, el cual, según sus datos, trabaja en 1,300 barrios y comarcas de 120 municipios y cuenta con 6,000 líderes comunales y 15,500 brigadistas y educadores de salud. Al igual que la UNAG en el campo, el MCN se ha convertido con el nuevo gobierno del FSLN en una OSC priorizada en el ámbito urbano para la ejecución de políticas públicas y la conformación de los nuevos Comités de Comunicación y Participación Ciudadana que presentaremos más adelante (Cap.V)

Sobre el rol de las OSC comunales, Patricia Delgado, Secretaria Ejecutiva de AMUNIC nos señalaba *"organismos de la sociedad civil importantísimos son las asociaciones de pobladores en el territorio, esas asociaciones que trabajan por barrios, por comarcas, por caseríos, que son los que identifican los problemas más importantes de su comunidad, las que tienen una interlocución con las autoridades municipales y exigen cuáles son las prioridades de la inversión"*[108]

La gran mayoría de estas OSC no han tramitado su Personería Jurídica como asociación sin fines de lucro (Ley 147) por los costos y dificultades que implica –sólo 173 lo han hecho hasta el 2005 con apoyo de una OSC de desarrollo--, sin embargo ahora se ha abierto la oportunidad de gestionarla ante la Alcaldía municipal como Asociación de Pobladores según

la Ley de Participación Ciudadana, pero con una vigencia reducida al municipio. Salvo estudios puntuales, no existe un mapeo y caracterización nacional de estas OSC comunales.

Organizaciones Civiles de Desarrollo

En esta categoría ubicamos las llamadas corrientemente ONG, que propiamente son organizaciones civiles que promueven el desarrollo socio-económico y cultural, los derechos humanos y la participación ciudadana. También estas OSC han sido definidas como "organizaciones públicas no estatales", así Silvio Prado las caracteriza como *"organizaciones sin fines de lucro que tienen como objetivo de trabajo el interés público, ya sea por el bienestar comunitario o de beneficio social más amplio"*[109] . Aunque numéricamente estas OSC representan una parte menor del vasto panorama de OSC nicaragüenses, su rol es clave dadas sus capacidades de movilización de recursos humanos y financieros, el amplio impacto de sus programas de intervención social y acompañamiento de otras OSC, además de su posicionamiento público y su incidencia política en temas del desarrollo, democracia y derechos humanos.

Según el registro de asociaciones sin fines de lucro (MINGOB), estas organizaciones de desarrollo sumaban a fines del 2005 un total de 1,172, pero se estima que el número de organizaciones activas es menor. Existe una fuerte rotación de estas OSC, según los registros de CAPRI entre 1995 y 2004 se han retirado de sus labores casi un 50% de las OSC de desarrollo. Luego de una minuciosa revisión de distintos registros y fuentes de todo el país, un reciente mapeo de esta categoría de OSC ha encontrado 546 organizaciones y redes que están vigentes en la actualidad, con o sin Personería Jurídica, trabajando en pro del desarrollo, la participación y la democracia[110] .

Gran parte de las OSC de desarrollo tienen su sede en Managua (42%), pero la mayoría de estas implementan proyectos sociales en los departamentos. En las regiones autónomas del Caribe se ubican más de un tercio (38%) de esta categoría

de OSC que están articuladas en redes regionales, casi todas (90%) han obtenido su Personería Jurídica bajo la forma de Asociación sin fines de lucro o fundación.

A nivel nacional, las principales líneas de trabajo de estas OSC son incidencia política, servicios sociales, extensión comunitaria, consultoría y asesoramiento, difusión y comunicación, capacitación y educación, promoción e investigación. En cuanto a las temáticas que abordan, el siguiente cuadro nos muestra las prioridades actuales de estas OSC.

Principales Áreas temáticas de las OSC de desarrollo[111]

Área temática	Número de menciones	Porcentaje
Incidencia política	196	82.4
Mujer / Género	145	60.9
Desarrollo local	130	54.6
Educación	130	54.6
Turismo	130	54.6
Servicios sociales	119	50.0
Salud	118	49.6
Derechos humanos	117	49.2
Extensión comunitaria	114	47.9
Promoción social	112	47.1
Medio ambiente	110	46.2
Consultoría / asesoramiento	108	45.4
Desarrollo rural	107	45.0
Juventud	103	43.3

Las OSC de desarrollo son fuentes importantes de empleo y de movilización de trabajo voluntario, solamente los datos recabados de 238 OSC muestran que generaron en 2004 un total de 6,083 empleos permanentes y 1,571 empleos temporales, y movilizaron 17,727 voluntarios en distintas labores sociales.

En términos financieros, los datos de 155 OSC señalan que ejecutaron en 2004 un presupuesto de 170 millones de dólares, en su mayoría provenientes de la cooperación externa. Sólo un 17% han recibido algún apoyo de empresas nacionales.

En cuanto al impacto de estas OSC, la información brindada por 190 organizaciones indica que benefician a más de 4 millones de personas, incluyendo 2 millones de mujeres y 170,000 niños y niñas, aunque estas cifras se estima sean menores por razones de duplicidad de beneficiarios entre las OSC reportantes. Sin embargo, faltaría incluir la cifra de beneficiarios del resto de OSC de desarrollo que están activas y que no han reportado estos datos. Para Nancy Arostegui de CAPRI, un rol clave de estas OSC de desarrollo que cuentan personal capacitado y recursos materiales, es de *"acompañar y asesorar a las organizaciones de base, la transferencia de conocimientos, de tecnología, de promoción de nueva cultura política, que contribuye a la construcción de la ciudadanía nicaragüense."*[112]

Gran parte de las OSC de desarrollo están integradas a una o más redes o federaciones nacionales, entre las que se destacan la Coordinadora Civil (CC), la Red de Mujeres contra la Violencia (RMCV), la Coordinadora de Organizaciones que trabajan con la niñez y adolescencia (CODENI), la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local (RNDDL), la Comisión Nacional de Lucha Contra el Sida (CNLCS), la Federación de ONG (FONG), la Federación Red Nica-Salud, la Red de Agua y Saneamiento de Nicaragua (RASNIC), la Federación de Organismos Rehabilitación e Integración, la Red de Defensa del Consumidor. En 2004 el FSLN constituyó la Coordinadora Social con OSC afines distinguiéndose de las redes antes mencionadas, las cuales habían asumido una posición crítica frente al pacto entre el FSLN y el PLC.

Entre las redes nacionales se destaca la Coordinadora Civil que define su Misión *"en articular esfuerzos y facilitar el desarrollo de capacidades para incidir políticamente en la construcción de una Nicaragua democrática, equitativa, solidaria, humana, desarrollada y sustentable."*[113] En cuanto a su membresía

según nos informa Ivan García *"teóricamente engloba hasta 800 organizaciones que han demostrado que ellos son miembros de la Coordinadora Civil, pero….probablemente nos quedaremos con 300 ó 400 activas que representan y trabajan con unas 30,000 personas".* Actualmente la CC está tratando de descentralizar su gestión y está formando filiales en los departamentos y en algunos municipios como Corinto, Rama y Bluefields[114]. Frente a la situación de pobreza que afecta a la mayoría de la población, la Coordinadora Civil ha propuesto al nuevo gobierno del FSLN una serie de medidas: *"una buena negociación del nuevo programa económico con el FMI, la anulación de los Certificados CENIs emitidos ilegalmente por el gobierno, el pago de impuestos por parte de quienes tienen más recursos, limitar exoneraciones a sectores que beneficien la economía nacional, reducción de megasalarios y del número de diputados, magistrados y asesores; lucha contra la corrupción y manejo transparente y eficiente de los recursos".*[115]

Un área de creciente interés en las OSC de desarrollo desde los 90s han sido la promoción de los derechos humanos de sectores excluidos, como los grupos étnicos, las mujeres, la niñez y adolescencia (ej. niños de la calle, trabajadores, pandilleros), personas con discapacidad o con VIHS, población carcelaria y migrantes, los cuales sumaban 69 en el Registro del MINGOB 2005. Se ha destacado las OSC que promueven los derechos de las mujeres –139 en MINGOB 2005-- desde el nivel comunal al nacional, de forma autónoma respecto de los partidos políticos, abordando temas de: salud, violencia, derechos, educación, legislación, trabajo, crédito y fomento a la pequeña empresa. El rol preponderante de las OSC de desarrollo en el ámbito de género ha sido percibido críticamente como la "oenegización" del movimiento de mujeres, e incluso de otras expresiones de la sociedad civil, destacando entre las debilidades de estas OSC, su dependencia de la cooperación externa, su falta de representatividad social, su labor basada en personal pago, el centralismo de directivas no renovables y su énfasis en proyectos parciales.[116] A nivel del tercer mundo, se ha criticado a estas OSC de ser funcionales a las políticas

del FMI/BM y de gobiernos neoliberales mediante acciones asistenciales que contribuyen a paliar los peores efectos del sistema económico asumiendo funciones del estado para mantener una "gobernabilidad" dentro de las políticas del Consenso de Washington favorables al libre accionar de las compañías transnacionales.[117]

En este debate sobre la "oenegización" de la sociedad civil debemos precisar mejor a que nos referimos, ¿el predominio cuantitativo? ¿la hegemonía de las ONGs entre las OSC? ¿la adopción de la forma jurídica? Los datos existentes muestran que, numéricamente las ONGs u OSC de desarrollo son minoritarias dentro del amplio espectro conocido y aún por inventariar. La subordinación de organizaciones sociales a las ONGs es una hipótesis a verificar y de difícil generalización. También es discutible el supuesto "amansamiento" producido por las ONGs en la sociedad civil cuando observamos su dinámica en las últimas décadas frente al estado y en la concientización ciudadana (ver cap. II). Contrariamente a los partidos pactistas que sí han controlado sus OSC afines conforme el juego político coyuntural. En cuanto al modelo organizativo, es cierto que muchas OSC han adoptado la forma jurídica de Asociación sin Fines de Lucro o Fundación es más flexible que otras opciones, a pesar de las limitantes que hemos señalado antes. En este debate, hay que considerar el efecto de la imagen pública que contribuye a sobrestimar el rol de las ONGs, ya que entre las miles de OSC que hay en Nicaragua, unas decenas de ONGs ocupan frecuentemente el primer plano en la agenda política debido a sus capacidades humanas y materiales de incidencia, investigación y educación, así como sus alianzas con actores nacionales (ej. medios de comunicación) e internacionales (ej. agencias de cooperación y redes OSC).

En Nicaragua no pueden desconocerse los valiosos aportes de muchas OSC de desarrollo al fortalecimiento del movimiento de mujeres y su incidencia en políticas públicas en pro de la equidad de género, al igual que otras temáticas y grupos sociales. Múltiples OSC de desarrollo realizan una tesonera labor educativa por fortalecer la autoestima, los derechos

y las capacidades de las mujeres, así como la distribución equitativa de recursos y decisiones entre géneros. Sin duda se observan avances como por ejemplo su predominio en centros educativos de distinto nivel, la aprobación de leyes protectoras de sus derechos y la creación de instancias como las Comisarías de la Mujer y una Procuraduría Especial de Derechos Humanos.

La carencia de fines de lucro distingue claramente las OSC de desarrollo de las empresas privadas de carácter mercantil, las cuales tienen en la ganancia para fines individuales su principal meta; aunque algunas OSC realizan actividades de generación de ingresos para contribuir a la sosteniblidad de sus programas sociales y educativos (directa o indirectamente a través de una empresa mercantil). Un debate al respecto es ¿dónde se deben ubicar las microfinancieras?, que han cobrado en las últimas décadas un rol importante en el financiamiento a la pequeña y mediana empresa nacional, ya que se encuentran 27 de ellas en el Registro de Asociaciones sin Fines de Lucro del MINGOB. Igual duda se plantea respecto de otras 51 empresas de carácter mercantil y 80 centros educativos privados que están inscritos en ese registro.[118]

Por otro lado, se puede distinguir las OSC de caridad enfocadas en acciones puntuales como atender emergencias (ej. Cruz Roja) y canalizar donaciones de diversos materiales a personas de escasos recursos, (57 registradas en MINGOB), de las OSC de desarrollo enfocadas al desarrollo de capacidades humanas en acciones de mayor duración y participación.

El rol de la cooperación externa

Las fuentes de cooperación externa son múltiples y los flujos financieros abundantes. El estudio del BID recoge 416 agencias con oficinas en Nicaragua tanto de organismos de las Naciones Unidas (UNICEF, UNFPA, PNUD, UNESCO), del sistema interamericano (OEA, OPS, BID), agencias gubernamentales bilaterales (DANIDA, NORAD, ASDI, AECI) o multilaterales (UE) y también OSC de cooperación de Europa, Estados Unidos y

Canadá.[119] Recordemos que Nicaragua ha recibido montos excepcionales de fondos de cooperación externa, entre 1995/2005 recibió 5.735 millones de dólares, tanto en donación (55.3%) como en préstamos (44.7%) de fuentes multilaterales (51%) y bilaterales (49%), lo que significa un promedio per cápita anual de U$ 100 durante la última década.[120]

Además de los organismos multilaterales (ONU, BM, BID) y de las agencias de cooperación de gobiernos del Norte, en Nicaragua tienen su sede diversas OSC internacionales de desarrollo que se aglutinan en una red propia. Las principales líneas de trabajo de estas organizaciones que financian y acompañan a OSC nacionales, son la incidencia política, servicios de información, capacitación y asistencia técnica, promoción de los derechos humanos, representación de sus OSC miembros. Se trata de la expresión local de una creciente "sociedad civil global" que plantea una nueva relación entre organizaciones de países del Norte y del Sur, caracterizada por la solidaridad, el intercambio cultural, el comercio justo, el desarrollo humano y sostenible. En este sentido, hay que valorar el tema de "la dependencia" de las OSC de la cooperación externa y replantearlo como relaciones de interdependencia y alianzas en base a fines y principios compartidos.

Sobre el rol de la cooperación externa nos aclara Violeta Granera: "hemos contado con aliados de la cooperación, ellos no sólo han apoyado bilateralmente a organismos de la sociedad civil si no que además han sido un respaldo político importante para influir en este tema en relación a los gobiernos"[121] . Sin embargo, ha descendido drásticamente en los últimos años la cooperación directa con OSC, en parte por la reorientación de fondos de cooperación a otras regiones y países, y en parte por priorizar el apoyo al presupuesto nacional en sectores ligados al cumplimiento de la ERCERP y las Metas del Milenio. Sin duda, ha habido un desencanto en muchas agencias de cooperación con los resultados obtenidos con el gran flujo de fondos recibidos en el país.

Sobre las alianzas entre las OSC y las agencias de cooperación externa, Jorge Campos del UNFPA nos explica que *"la*

sociedad civil es un aliado natural de la cooperación porque los cooperantes ven como muy positiva la participación de la sociedad civil, les da más confianza cuando existe un peso fuerte de la sociedad civil porque se tiende a balancear posibles excesos o visiones limitadas de parte del gobierno".[122] Por esta razón, muchos organismos de cooperación promueven la formación de consejos de OSC para consultar la elaboración de sus programas de apoyo al país y para monitorear la ejecución gubernamental de proyectos y programas de desarrollo.

Entre los aportes de la cooperación externa a las OSC se destacan el desarrollo de capacidades nacionales y locales, la atención de demandas sociales y económicas de sectores pobres, la introducción de temas de la agenda mundial de desarrollo como la equidad género, los derechos de la niñez y de las comunidades indígenas. Asimismo, los entrevistados han señalado que las agencias de cooperación han sido un aliado clave de las OSC frente al estado para abrir la participación ciudadana en políticas públicas y para fortalecer los espacios de gobernanza (ej. CONADES, CONPES, CDM).

Una de las limitantes señaladas ha sido el condicionamiento de agendas según intereses de países o agencias donantes, como ha señalado Edmundo Quintanilla del BID *"en algunos casos lamentablemente los temas los imponen los organismos financieros, en otros casos las organizaciones (nicaragüenses) a pesar de que propongan tareas que pueden ser vitales no encuentran fondos porque no están en la agenda de la cooperación".*[123]

Otras limitantes de la cooperación externa han sido la dispersión de pequeños proyectos en los territorios que no generan sinergia ni son sostenibles, la generación de una dependencia financiera que muchas OSC no han logrado superar y que el estado no ha asumido, y últimamente la opción de priorizar la cooperación con el presupuesto del gobierno central a través de mesas sectoriales donde no participan las OSC. Asimismo se han criticado las intervenciones externas que no se coordinan con los actores y planes locales, como dijo Nancy Arostegui de CAPRI *"se imponen desde afuera, esta gente trae*

el dinero, la plata y un tiempo determinado para ejecutar ese proyecto y lo tiene que hacer contra viento y marea, entonces eso mete mucho tensionamiento porque demanda cosas, unos esquemas de trabajo que no responden a la dinámica del territorio".[124]

Conclusiones

Este breve panorama de las OSC nos muestra que existe en Nicaragua una rica diversidad de organizaciones de distinto tipo donde la población participa de forma voluntaria en la satisfacción de sus intereses y en la interlocución con otros actores sociales y políticos.

Entre las fortalezas de la OSC nicaragüense se destacan su contribución al desarrollo humano fundamentalmente a nivel local, la generación de empleos y la producción de bienes y servicios, la atención de demandas de sectores excluidos de las políticas públicas, la promoción de la participación ciudadana, el capital social y los derechos humanos, la incidencia en políticas y la auditoría del uso de recursos públicos, la articulación en redes temáticas a nivel nacional y regional. En su valoración de la sociedad civil nicaragüense, Silvio Prado destaca los avances alcanzados durante las últimas décadas en el desarrollo de capacidades de autonomía y autoorganización de las OSC que en épocas anteriores estaban claramente subordinadas a otros actores políticos y sociales.[125]

La amplia gama de áreas que atienden las OSC en Nicaragua abre el debate sobre cuáles deben ser las funciones del estado y de las OSC, tal como señaló Jorge Campos del UNFPA *"qué es lo que le toca hacer al Estado y qué es lo que le toca hacer a la sociedad civil, con mucha frecuencia ahí hay percepciones equivocadas. Por ejemplo hay grupos de la sociedad civil que tienden a asumir que la producción de servicios es una responsabilidad de la sociedad civil, cuando es del estado. Por ejemplo, la educación preescolar, por muchos años la sociedad civil se ha hecho cargo prácticamente".*[126]

Entre las limitantes principales de las OSC encontramos su débil sostenibilidad económica por dependencia de fondos externos en disminución, la falta de renovación de sus líderes y los vacíos de representación, el énfasis en pequeños proyectos locales difícilmente replicables, la escasa sistematización de sus experiencias para extraer lecciones, la débil coordinación o la competencia con otras OSC en los territorios y el rechazo que reciben de parte de funcionarios del estado y de partidos políticos. Para el fortalecimiento del rol de las OSC, los retos que destaca Violeta Granera son *"el tema de la representatividad, el tema de acceso a la información y el tema de las estrategias de incidencia".*[127]

Referencias

86 Luis Samandu, Aportes para la Formulación de una Estrategia Regional para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, San José, 2000.

87 Cruz A. et.al., Mapeo y caracterización de la sociedad civil en Nicaragua, BID-ASDI, Managua, Agosto 2006

88 Seligson M, The political culture of democracy in Central America, México and Colombia, Vanderbilt Univ., 2004

89 PNUD, Informe de desarrollo humano en Nicaragua, Managua, 2002, p.101

90 Seligson M., Serra L., Lopez P., La cultura política de la democracia en Nicaragua, UCA-LAPOP, Managua, 2004, pp.127-128.

91 Putnam, R.D. . Making democracy work. Civic traditions in modern Italy. Princeton University Press, 1993. Lundwall, J. M. El capital social y su relación con el desempeño de la democracia local y la descentralización exitosa: el caso de Honduras. Tegucigalpa: PNUD. 2003. Kliksberg, B. "Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo." Revista de la CEPAL 69, 1999.

92 PNUD, op.cit. 2002

93 Borchgreving A. ob.cit..2006. En este estudio utilizo la reclasificación que hace este autor de las categorías del registro de MINGOB con algunas modificaciones que considero pertinentes.

94 Roquebert Maria (Coord), Reformas laborales y accion sindical en Centroamérica, F.F.Ebert, 2005

95 Entrevista a José A. Bermúdez, Secretario Ejecutivo, FNT, Agosto 2006.

96 Borchgreving A. ob.cit.. pp 32-33

97 CONPES, Accion Ciudadana, op.cit. 2006, p. 137

98 Chamorro Amalia, El cooperativismo en la cuenta pendiente de los gobiernos, El Nuevo Diario, 23-11-2006

99 El actual presidente Bolaños ha sido dirigente histórico del COSEP

100 http://www.cosep.org.ni

101 Segovia A., Integración real y grupos de poder económico en América Central, El Salvador, 2005

102 Borchgreving A. op.cit. p 36

103 PNUD, IDHN 2005, pag.114-123

104 Rizo M. et.al, Ciudadania e Identidad enlas Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua, CIDCA-UCA-FINNIDA, Managua, 2004, Cap.5.

105 Ortega M. Castillo M, Cultura politica de la democracia Nicaragua 2006, LAPOP, pag.189.

106 Seligson et.al., ob.cit.. pp 130-131

107 Ortega y Castillo, op.cit. 2006, pag.196.

108 Entrevista Personal, Mayo 2006
109 Prado S. y Aragon J., Evaluacion de la ley de participacion ciudadana, Managua, Nov.2006, p.8
110 Cruz A. ob.cit. 2006
111 Ibid. pp 113-114
112 Entrevista personal, mayo 2006
113 Coordinadora Civil, Plan Estrategico 2004-2007
114 Entrevista personal a Ivan Garcia, enlace de la C.C., septiembre 2006.
115 Quintana Flores, "Nicaragua tiene una gran deuda social", Boletín Civil, Dic.2006
116 Montenegro, S. ' Nuestra sociedad civil es débil y ha sido debilitada'. Managua, Envío, mayo 2002. También 'La democracia: Problema central de las relaciones estado – sociedad civil.' Managua, FONG 2003.
117 Kamilamba Kande M. y Castro Álvarez M., The NGOs of Development in the South: Neo-liberalism's Instruments or Popular Alternatives? En Boron A. y Lechini G. (eds), Politics and Social Movements in an Hegemonic World, CLACSO, 2005.
118 Borchgreving A. op.cit. p 39. Hay una propuesta de ley para microfinancieras en la Asamblea Nacional elaborada por la Asoc. de Microfinancieras (ASOMIF)
119 Ibíd. pp.116-117
120 MINREX, Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación, http:// srec.cancilleria.gob.ni
121 Entrevista personal a Violeta Granera, Coordinadora del CONPES, mayo 2006
122 Entrevista personal, mayo 2006
123 Entrevista Personal, Agosto 2006.
124 Entrevista Personal, Mayo 2006
125 Prado Silvio, "Las relaciones Estado-Sociedad Civil en Nicaragua", Foro de Sociedad Civil para la Gobernabilidad Democratica de Nicaragua, Managua, Mayo 2007.
126 Entrevista Personal, Abril 2006.
127 Entrevista personal, mayo 2006

CAPITULO V

RELACIONES SOCIEDAD POLITICA-SOCIEDAD CIVIL: EL RETO DE LA GOBERNANZA

Introducción

La emergencia de nuevas formas de gobernanza en las cuales los actores civiles, trabajando asociados con organizaciones estatales y del mercado, asumen un rol creciente en la elaboración y ejecución de políticas públicas, parece ser una tendencia del proceso contemporáneo de globalización. La transición de "gobierno a gobernanza" se evidencia a nivel mundial por la transferencia de servicios públicos a organizaciones civiles, el incremento de espacios conjuntos de trabajo, y las políticas de promoción de la participación comunal. Esto implica que las organizaciones del "tercer sector" deben jugar un papel creciente en las políticas públicas, tanto en su formulación como en su ejecución y monitoreo.

Mientras muchos actores civiles dan la bienvenida a estas oportunidades, estos nuevos espacios de gobernanza plantean una serie de dilemas en relación a la eficiencia, autonomía, voz y legitimidad de estos actores. Algunos estudios sugieren que las organizaciones civiles son marginadas en estos nuevos espacios y que surgen tensiones entre su autonomía y la cooptación por el estado, entre la provisión de servicios y la demanda de intereses ciudadanos, entre distintas fuentes de legitimidad y rendición de cuentas[128].

La teoría de gobernabilidad sugiere que estos nuevos espacios de gobernanza están todavía inscritos en agendas estatales, que desean responsabilizar a las organizaciones civiles de atender a la población marginal y pobre, pero estableciendo condiciones que perpetúan el control estatal. Sin embargo, desde la perspectiva de la teoría de movimientos sociales, estos espacios abren posibilidades de resistencia a estos actores

civiles y de convertirse en sujetos activos o protagónicos, en la medida que surgen oportunidades de nuevas alianzas y recursos, así como cambios en la correlación de fuerzas.

Las características y el rol de la sociedad civil en cualquier país, está íntimamente vinculado al tipo de sociedad política, es decir el carácter del estado y de los partidos políticos. Sin duda, la condicionalidad es mutua, por un lado el estado establece un marco legal de libertades, protección de derechos ciudadanos y normas reguladoras para la creación y funcionamiento de organizaciones civiles. Por otro lado, la sociedad civil puede elegir las autoridades de gobierno en los sistemas democráticos, incide en las políticas públicas y vigila el desempeño de funcionarios y el uso de recursos. Las relaciones entre estado y OSC son diversas –cooperación, incidencia, confrontación o incomunicación-- así como son heterogéneas las múltiples OSC que pueblan el escenario global y son diferentes las instituciones del estado y las actitudes de sus funcionarios.

La gobernanza: concepto y tendencia

En muchos países se ha observado una tendencia creciente de construcción de espacios de comunicación y concertación entre actores civiles, estatales y empresas privadas. Ello ha estado vinculado a diversos factores tales como el desarrollo de las OSC, la reducción del aparato estatal, la ineficiencia de los partidos políticos como canales de intereses ciudadanos, la asunción de sus responsabilidades sociales por parte del sector empresarial, la complejidad y magnitud de problemáticas contemporáneas como la pobreza, la inseguridad, la guerra, la destrucción ecológica.

El concepto de "gobernanza" trata de capturar este nuevo proceso de interrelación constructiva entre sociedad civil y política para la elaboración y seguimiento de políticas públicas. Mientras el concepto de **gobernabilidad** ha enfocado la capacidad del liderazgo político para lograr apoyo y legitimidad de las medidas de gobierno, tal como

ha sucedido con las políticas de ajuste recetadas por el FMI [129], el concepto más reciente de **gobernanza** ha enfatizado las modalidades de interacción y consenso sobre las políticas públicas entre diversos actores sociales, estatales y privados. Así, la gobernanza ha sido definida como *"la interacción de actores públicos y privados en la elaboración de políticas y en la definición conjunta de problemas y objetivos".*[130] Es decir, se trata de una coordinación horizontal y cooperativa entre estado, sociedad civil y mercado, que enfrenta retos serios en América Latina debido a una cultura política vertical, un marco legal excluyente y las capacidades limitadas de los actores participantes.

Kooiman sostiene la utilidad del concepto de gobernanza *"como instrumento para estudiar los problemas, las oportunidades y contextos en la frontera entre lo social y lo político, entre el estado, el mercado y la sociedad civil"*[131]. Este autor distingue dos elementos interrelacionados de la gobernanza, por un lado, el nivel de las acciones y la capacidad de los actores, y por otro lado, el marco institucional y cultural que establece los límites y normas de la interacción.

En estos espacios de gobernanza, se desarrolla una dinámica de negociación sobre los problemas públicos, los intereses en juego y las alternativas para enfrentarlos. En este sentido, se ha conceptualizado las instancias de gobernanza como *"espacios paralelos múltiples en los cuales el poder es contestado y negociado"*[132]. En algunos casos se trata de espacios teóricos, es decir carentes de operatividad y de generación de consensos, en los cuales los actores con mayor poder son entes estatales que quieren legitimar sus decisiones enmascarados con una retórica de concertación público-privada y participación democrática. En otros casos, los nuevos espacios de gobernanza pueden ser resultado de la construcción de OSC que unen fuerzas para incidir en políticas públicas, resolver solidariamente problemas locales y brindar servicios que demanda la población.[133]

Por su parte, Bob Jessop define la gobernanza como *"la auto-organización reflexiva de actores independientes involucrados en relaciones recíprocas y complejas de interdependencia"*[134] En esta definición destaca el carecer voluntario, autónomo y horizontal de las relaciones entre actores participantes. También señala algunas condiciones para facilitar el funcionamiento de los espacios de gobernanza, tales como la capacidad de aprendizaje mutuo, la construcción conjunta de las normas de funcionamiento, los modelos sencillos de organización y compartir una visión de la realidad.

Según las Naciones Unidas "Gobernanza es el ejercicio de la autoridad y la construcción de consensos a fin de contribuir al bienestar de una sociedad conforme los intereses de sus ciudadanos",[135] destacando en su definición el imperio de la autoridad legítima que construye consensos logrando así legitimidad en función del bien común. Por su parte, el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), señala los requisitos para una buena gobernanza ("good governance") ser "participativa, transparente, responsable, efectiva y equitativa. Promueve el estado de derecho. Asegura que las prioridades políticas, sociales y económicas están basadas en un amplio consenso social y que las voces de los más pobres y vulnerables son tenidas en cuenta en la asignación de recursos"[136] . Otros criterios de la ONU son el respeto por los derechos humanos, instituciones públicas eficientes y transparentes, pluralismo político, acceso a información y educación. Contrario sensu, se calificaría de "mala gobernanza" o gobernanza nula, la experiencia que contradiga los principios antes señalados.

El Banco Mundial ha promovido múltiples estudios sobre la temática de gobernabilidad y de gobernanza, y ha destinado fondos cuantiosos para programas de modernización del estado y de concertación con la sociedad civil y las empresas. El BM define gobernanza como *"La forma general en que se ejerce el poder en un país para la gestión de los recursos económicos y sociales para su desarrollo"*[137] . Esta concepción pone el énfasis en el ejercicio del poder (suponiendo que hay sólo un poder y que está ubicado en el estado) acercándose al concepto de gobernabilidad, a diferencia de otras definiciones

de gobernanza que destacan la coordinación entre actores que poseen capacidades a compartir en un esfuerzo consensuado. En el caso del Tercer Mundo, el BM señala que hay una contradicción entre la apertura política de muchos países y la creciente pobreza, por tanto se pregunta *"¿Cuánta pobreza tolera la democracia?.....aumentan las contradicciones derivadas, por un lado, de una lógica de mercado excluyente en términos económicos y sociales, por el otro, una lógica ciudadana que interpela y rebasa los canales políticos tradicionales"*[138].

A nivel local existen condiciones que favorecen los espacios de gobernanza como es el compartir una identidad territorial y cultural, el conocimiento de los problemas prioritarios, las relaciones sociales y familiares extendidas. Como señala M.Hans los acuerdos que se establecen entre actores locales (tercer sector-estado-mercado) implican una responsabilidad compartida en función de un desarrollo local equitativo e inclusivo. Entre los riesgos que se han detectado en estos espacios de gobernanza, Hans señala que los beneficios de sus acciones sean reducidos a zonas y grupos pequeños, que sean instrumentados por partidos políticos u otras organizaciones de poder, que no se proteja a las minorías (tiranía de las mayorías) y que enfatice acciones de corto plazo en desmedro de una visión de mediano y largo plazo[139].

En el ámbito urbano, la gobernanza ha sido definida por Mario Lungo como *"las relaciones entre el estado y la sociedad civil en torno a la gestión del desarrollo urbano"*[140]. Basado en experiencias regionales, Lungo señala que la elaboración participativa de planes de desarrollo urbano es una buena oportunidad para construir nuevas relaciones y espacios de cooperación entre actores estatales y civiles que ayudan a la sostenibilidad del plan.

Perfil de la sociedad política en Nicaragua

La sociedad política ha sido identificada con el estado y, diversos autores modernos, incluyen también a los partidos políticos, dado que son organizaciones cuyo fin básico es la competencia por el poder estatal, y que en la práctica ocupan

y controlan los espacios e instituciones estatales[a]. En este acápite vamos a presentar un rápido esbozo de la sociedad política en la Nicaragua de hoy.

La sociedad política en Nicaragua de inicios del siglo XXI es el producto histórico de las transformaciones ocurridas a partir del fin de la dictadura somocista que rigió el país durante 44 años (1936-1979). El triunfo de la revolución sandinista abrió una década de profundos cambios en la distribución de las riquezas, la participación ciudadana y la organización estatal. Desde 1984 las autoridades del gobierno nacional han sido electas mediante el voto secreto, universal y obligatorio de los ciudadanos, y desde 1990 también los funcionarios del gobierno municipal, en un contexto de una competencia relativamente abierta a diversos partidos políticos[b], y de procesos pacíficos de traspasos entre las distintas administraciones de gobierno.

Luego de un amplio proceso de consultas, se aprobó en 1987 una nueva Constitución Política que define al Estado como una República Democrática, Participativa y Representativa. Es decir que la soberanía reside en el pueblo quien la ejerce de forma indirecta por medio de sus representantes libremente elegidos por sufragio universal entre los candidatos propuestos por los partidos políticos, y de forma directa en las diversas instancias de participación ciudadana establecidas en el ámbito local, departamental, regional y nacional. Ya mencionamos que en las últimas décadas, se han realizado procesos electorales con amplia participación ciudadana y supervisión internacional, que permitieron la escogencia pacífica de los sucesivos gobiernos hasta esta fecha, en un contexto de libertad de expresión y organización ciudadana.

La Constitución establece que los órganos de gobierno central son: El Poder Legislativo, El Poder Ejecutivo, El Poder Judicial,

a. Algunos analistas lo asemejan al concepto de sistema politico, integrado por los subsistemas de gobierno, electoral, justicia y partidos. Ver Manuel Ortega Hegg, "El sistema político en Nicaragua", Enciclopedia de Nicaragua, Managua, Océano, 2003.

b. En las elecciones nacionales de 1984 no participo la coalición opositora al FSLN, en las municipales del 2000 y nacionales del 2001 varios partidos politicos fueron excluidos conforme la ley restrictiva de 1999 pactada entre FSLN-PLC

El Poder Electoral. Al igual que el resto de países de la región, Nicaragua tiene un régimen de carácter presidencialista, es decir que el Poder Ejecutivo, concentra las principales atribuciones. El Presidente de este poder es electo de forma directa cada 5 años y al mismo tiempo es el Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Jefe del Ejército. Sus atribuciones principales son el cumplimiento de la Constitución y las leyes, representar a la nación, dirigir la economía del país y las relaciones internacionales, nombrar los ministros y embajadores, dictar decretos ejecutivos en materia administrativa, tambien tiene la facultad de iniciativa de ley y el derecho a veto, y propone a la Asamblea candidatos para los otros poderes del Estado: la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Supremo Electoral, la Contraloría General, la Superintendencia de Bancos y el Fiscal General.

Sin embargo, el amplio poder del ejecutivo fue reducido en las reformas constitucionales de 1995, que otorgaron a la Asamblea Nacional la decisión sobre el presupuesto anual, los tratados internacionales y la exclusividad de la función legislativa. Las reformas del 2000 establecieron el dominio bipartidista entre FSLN-PLC vía cambios en las normas electorales, la inmunidad de funcionarios, la composición del Consejo Supremo Electoral y Corte Suprema de Justicia. Las últimas reformas (2005) desataron una grave crisis política, la que fue finalmente resuelta con la mediación de la OEA, aunque actualmente estén suspendidas en su aplicación hasta el 2008. Estas reformas amplían las facultades de la Asamblea Nacional asemejándolas a los sistemas políticos parlamentaristas, ya que incluyen la interpelación de ministros, el control de las políticas públicas que implementa el Poder Ejecutivo y crea la Superintendencia de Servicios Públicos y el Instituto de la Propiedad bajo la dirección de la misma Asamblea Nacional.

El Poder Legislativo lo ejerce la Asamblea Nacional compuesta por 92 diputados, de ellos 90 son electos de forma directa cada 5 años y 2 son diputaciones acordadas por el pacto FSLN-PLC para el expresidente y exvicepresidente del período que finaliza. Las funciones básicas de la Asamblea Nacional son elaborar y

aprobar las leyes y decretos, otorgar la personalidad jurídica de las asociaciones civiles, solicitar informes a ministros, aprobar el presupuesto general y conocer su ejecución, aprobar impuestos, elegir miembros de otros poderes del estado: la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Supremo Electoral, la Contraloría General, la Superintendencia de Bancos y el Fiscal General.

El Poder Judicial está dirigido por la Corte Suprema de Justicia compuesto por 16 magistrados electos por la Asamblea Nacional para un período de 5 años. Tiene las funciones de organizar y dirigir la administración de Justicia, nombrar a los jueces, autorizar a notarios y abogados, conocer y resolver los recursos de amparo por inconstitucionalidad, así como los conflictos y las competencias entre los poderes del Estado, entre municipios, regiones autónomas y gobierno central. En el nuevo procedimiento penal de carácter oral y público, la participación ciudadana está contemplada en la integración de los jurados de conciencia. La participación en ellos es obligatoria y los jurados se escogen por sorteo.

Al Poder Electoral le corresponde la organización de las elecciones, plebiscitos y referendos, así como el Registro Civil de las Personas, la cedulación ciudadana y el Padrón Electoral. Está dirigido por el Consejo Supremo Electoral compuesto por 7 miembros nombrados por la Asamblea Nacional por 5 años. Tiene las funciones de dirigir las elecciones, nombrar a miembros de Consejos Departamentales o Regionales, otorgar personería a partidos políticos y resolver los conflictos que surjan, organizar el registro civil, la cedulación y el padrón electoral. Las últimas reformas electorales establecieron que la composición de estos órganos del Poder Electoral sea decidida por los partidos políticos mayoritarios (PLC y FSLN entre 1996-2006) restando credibilidad a la actuación del Poder Electoral, así por ejemplo, en distintos casos de impugnaciones (elecciones 2001, 2004, 2006) han fallado en contra de los partidos minoritarios.

En Nicaragua, los partidos políticos se han caracterizado por su débil institucionalidad, su organización vertical, su liderazgo bajo caudillos carismáticos que oscilan entre el enfrentamiento

y los pactos, y su actividad casi exclusivamente en coyunturas electorales a fin de obtener votos para alcanzar cargos en un estado que visualizan como fuente de ganancias y de poder. Es notoria su debilidad programática y su eclecticismo ideológico, así como el predominio de una cultura pragmática y oportunista en la conducta de su elite política frente a los actores sociales y las fuerzas de la globalización. Los partidos políticos han menospreciado la promoción de la participación ciudadana en la gestión pública y la concertación con las organizaciones civiles, a quienes visualizan como competidoras en la representación de demandas ciudadanas y de quienes temen su fiscalización crítica[141].

Históricamente ha predominado un sistema bipartidista desde el siglo XIX, conformado por los partidos liberal y conservador hasta los años 80s cuando la revolución sandinista cambia el sistema político. A partir de 1990, ha surgido un nuevo bipartidismo en las elecciones nacionales entre dos fuerzas políticas del país que han concentrado los votos ciudadanos, por un lado el FSLN ha mantenido la adhesión firme de un sector importante de la ciudadanía (42% en elecciones nacionales 2001, 38% en el 2006[142]), y por otro lado, una coalición de agrupaciones antisandinistas lideradas en 1990 por Violeta Chamorro y por el Partido Liberal Constitucionalista en las elecciones de 1996 y del 2001 (56% votos en 2001). Este escenario bipolar sandinistas vs. antisandinistas ha cambiado en las últimas elecciones nacionales del 2006 donde encontramos cinco fuerzas políticas compitiendo en las elecciones nacionales de presidente y diputados: el sector liberal dividido entre el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y la Alianza Liberal Nicaragüense (ALN) liderada por Montealegre, el sector sandinista también dividido entre el FSLN y el Movimiento de Renovación Sandinista (MRS), y el quinto competidor ha sido el minúsculo Partido Alianza Cristiana (AC).

Los resultados le otorgaron la victoria al FSLN para la Presidencia en la primera vuelta con un reducido 37.99% de los votos válidos[a] –gracias a la división de la oposición y al

a. En alianza con otras fuerzas politicas minoritarias, como por ejemplo. el Partido Social Cristiano

pacto FSLN-PLC que permitía ganar con el 35% de los votos--seguido por el ALN con 28.30%, luego el PLC con 27.11%, sigue el MRS con 6.29% y por último AC con 0.29%. En la Asamblea Nacional estas elecciones rompieron el bipartidismo que imperaba desde 1996 entre PLC-FSLN al abrir el juego a cuatro fuerzas políticas. Ello permite un contrapeso al Poder Ejecutivo ya que el FSLN no alcanza mayoría entre los diputados, lo que abre la posibilidad de diversificar la afiliación política de los miembros de los otros Poderes del Estado que son nombrados por la Asamblea Nacional.[143]

Entre las limitantes observadas en el sistema de partidos se destaca el sistema actual de nombramiento de candidatos para las votaciones. Por un lado se carece de un proceso de elecciones primarias democráticas a lo interno de los partidos, y por otro, los diputados son presentados a los electores en listas cerradas escogidas por la dirigencia partidaria. Estos elementos fortalecen la concentración del poder en una cúpula partidaria, las relaciones de lealtad personal basadas en clientelismo político y la falta de rendición de cuentas con los electores.[144] Los conflictos entre Poderes del Estado son muchas veces una fachada de pugnas de poder entre caudillos y partidos. La proliferación de estos conflictos en los últimos años ha llevado a una grave crisis institucional y una parálisis del estado que pudo superarse parcialmente gracias a la mediación de la OEA en 2005. Por estas razones, desde la perspectiva de la sociedad civil, Iván García, Enlace de la Coordinadora Civil, ha señalado *"la necesidad de un estado con poderes más independientes y respetuosos entre sí, a su vez que esos poderes del estado tengan espacios verdaderos de relación con la sociedad civil".*[145]

Las relaciones entre partidos y organizaciones civiles han sido estrechas, recordemos que históricamente muchas organizaciones civiles (ej. sindicatos) han sido promovidas por los partidos para ampliar su base de afiliación y para instrumentarlas en función de sus luchas políticas, sea en oposición al régimen de gobierno o en alianza con sus políticas. Este último caso se ha observado en todos los gobiernos del país: la promoción o creación de organizaciones civiles afines

ideológicamente al partido en poder que sirvan en la ejecución y defensa de sus políticas. Obviamente, este tipo de relaciones establece una dependencia de las organizaciones civiles con el partido promotor, lo cual debilita su autonomía y su legitimidad para representar y expresar los intereses ciudadanos, aunque en ciertas coyunturas puede contradecir las "orientaciones" e intereses de la cúpula partidaria de origen.

Sin embargo, hemos observado en el recuento histórico del capítulo III, que han habido OSC que han logrado superar esa dependencia y fortalecerse institucionalmente –como fue el caso en los 90s algunas OSC de filiación sandinista-- dando prioridad a los intereses de sus miembros y evitando ser peones de un juego partidario que las desgasta. La cooperación externa ha colaborado mucho con las OSC en el desarrollo de proyectos sociales, en el fortalecimiento de sus capacidades institucionales y por tanto en facilitar su autonomía respecto de partidos y del estado, sin embargo quizás ello haya creado una nueva dependencia económica de muchas OSC que no logran desarrollar fuentes de sostenibilidad financiera en un país pobre y trabajando con los pobres y con escaso interés de los sectores pudientes de colaborar con las OSC.

La cultura política en Nicaragua: elites y mayorías

Para comprender el funcionamiento del sistema político es preciso referirnos, siquiera brevemente a la cultura política prevaleciente en Nicaragua, especialmente la que predomina entre la elite dirigente del país. Gran parte de los estudios sobre la cultura política en Nicaragua han sido ensayos interpretativos enfocados en la conducta y pensamiento de las elites políticas, tratando de identificar sus rasgos distintivos conformados históricamente y que se reproducen hasta la actualidad condicionando las prácticas políticas y las concepciones predominantes. Un precursor de esta perspectiva de abordaje de la cultura política que enfatiza la determinación del pasado ha sido el reconocido poeta Pablo Antonio Cuadra, quien planteó que los "rasgos" definitorios del ser nicaragüense se

explican en la historia de nuestro mestizaje. Así el origen de la violencia y la crueldad en la política nicaragüense provendrían del militarismo náhuatl sumado al autoritarismo hispánico[146].

Por su parte, el politólogo E. Álvarez Montalbán ha definido la cultura política como la *"posición o actitud que determinado grupo social adopta y expresa sobre asuntos relacionados con la política"*[147] y ha considerado que Nicaragua atraviesa una transición de una sociedad tradicional oligárquica hacia una sociedad democrática, observándose un panorama heterogéneo de valores y concepciones, predominando en las elites una cultura política caracterizada históricamente por los siguientes rasgos:

- El autoritarismo en el ejercicio poder concentrado en caudillos.

- La intolerancia política y la violencia que se alternan con los pactos entre caudillos.

- El nepotismo, amiguismo y el compadrazgo en las instituciones estatales.

- El patrimonialismo y corrupción en el manejo de bienes públicos.

- El cortoplacismo y la improvisación política.

En una perspectiva similar, el economista y sociólogo O. René Vargas enfatiza la influencia del legado colonial sintetizado en un mito político *"El síndrome de Pedrarias"*[a] que habría sido reproducido históricamente por las elites dominantes hasta el presente, destacando el desprecio a la ley; la manipulación y la mentira como instrumentos políticos, la ingerencia eclesiástica en la política, la mezcla de interés partidarios e interés de estado.[148]

a. Gobernador hispano de Nicaragua a inicios del XVI destacado por su autoritarismo y crueldad.

Por su parte, A. Pérez Baltodano enfatiza en su estudio histórico de la cultura política de las elites, sus rasgos providencialistas debido a la influencia de una visión religiosa de seres humanos resignados ante la decisión divina omnipotente sobre el rumbo de la sociedad y de la naturaleza. Este autor ha elaborado el concepto de "pragmatismo resignado" para explicar la conducta y visión política de las elites a lo largo de la historia nacional[149]. Amplia divulgación han cobrado las agudas observaciones satíricas del Dr. León Núñez sobre la clase política actual caracterizada por un conjunto de patologías sicosomáticas, tales como el síndrome del figureo, el servilismo, el oportunismo, el patrimonialismo, la charlatanería.[150]

Indudablemente que la cultura política que ha predominado históricamente entre las elites partidarias ha compartido esos valores y concepciones opuestos a los requeridos en un sistema democrático, que promueva la gestión pública eficaz y transparente, así como la participación ciudadana en las políticas públicas. Es justo reconocer que también la historia del país muestra ejemplos de líderes portadores de estos valores democráticos y éticos entre los que se destacan en el siglo XX, A. C. Sandino y P. J. Chamorro. Sin desmerecer el aporte de los ensayos mencionados, hay que reconocer que se basan en presupuestos discutibles como un sesgo por los aspectos negativos y personajes nefastos de la historia nacional, un fuerte determinismo histórico con una mirada fatalista al futuro, una identificación entre la cultura política de la elite y de los sectores populares, así como una homogeneidad cultural de todos los grupos sociales del territorio nacional.

Otros estudios de carácter sociológico realizados en base a metodologías cuanti-cualitativas desde un enfoque de la cultura política como un proceso dinámico y diverso de construcción o reproducción teórico-práctico realizado por los actores sociales y políticos, han encontrado rasgos diferenciados entre la cultura política de las mayorías respecto de los valores y concepciones de las elites en Nicaragua, así como una heterogeneidad de subculturas diferenciadas por grupos étnicos, generacionales y de género.[151]

A manera de ilustración mencionamos una encuesta a nivel nacional realizada en 2004 sobre el tema de las reformas al sistema electoral que han planteado en los últimos años la mayoría de las OSC para permitir un pluralismo político y fortalecer la transparencia y neutralidad de las instituciones electorales.[152] Observamos que, mientras los líderes de los partidos políticos en el poder se han opuesto sistemáticamente a estas reformas, la mayoría de los ciudadanos encuestados muestran un alto nivel de aprobación a nominar localmente los candidatos a diputados (contrariamente a listas cerradas nominadas por caudillos), a que organizaciones civiles puedan presentar candidatos a Concejales y Alcaldes paralelamente a los partidos (como existió antes de las reformas del 2000), a favorecer el aumento de mujeres en la Asamblea Nacional, y a rechazar el manejo de fondos discrecionales por parte de los diputados.[a]

En cuanto a la confianza en las instituciones públicas, una encuesta de opinión de los diputados del período 2002-2006, muestra que tienen confianza (mucha o bastante) en los partidos políticos en un 59%, en la Asamblea Nacional un 64% y en el sistema electoral un 71%[153]. Por el contrario, la encuesta antes mencionada realizada en ese período y con una muestra representativa de los ciudadanos/as de todo el país encuentra un nivel de confianza mucho más bajo respecto de las instituciones públicas: 48% del sistema electoral, 37% de la asamblea y en el lugar más bajo de todos se encuentran los partidos políticos con 29%[154].

Sin duda, existen elementos de la cultura política que atraviesan todos los grupos sociales, tales como la falta de tolerancia y respeto por otras opiniones, creencias o afiliaciones políticas, la escasa cultura del diálogo y la resolución pacífica de conflictos de intereses basado en una concepción de "juego suma cero". Asimismo, Enrique Picado, Coordinador

a. Durante el gobierno de Alemán se acordó que cada diputado recibe una asignación presupuestaria anual de unos C$400,000 para uso discrecional en supuestos proyectos sociales, lo cual reproduce el clientelismo político y desvía fondos que reclaman las Alcaldías para sus planes de desarrollo municipal.

del Movimiento Comunal señala que *"en Nicaragua hay la desconfianza entre nosotros mismos en el que no queremos tener alguien arriba o alguien que nos represente, eso afecta un desarrollo más amplio de la sociedad."*[155] En la experiencia práctica de convivencia en los espacios de concertación, estas actitudes se van superando en un proceso de comunicación y aprendizaje colectivo necesario para el funcionamiento de estas instancias, tal como lo ha señalado Violeta Granera: *"yo recuerdo los primeros tiempos del CONPES lo difícil que resultaba dialogar y poco a poco empezamos a incorporar una dinámica de mayor tolerancia y de respeto a la diversidad de opiniones que aquí habían..... el solo hecho que del 99 para acá haya subsistido un espacio de participación y concertación con organizaciones tan diversas en un país con una cultura democrática tan débil es ya un valor en sí mismo"*[156] .

Niveles de gobierno y descentralización

La división político-administrativa del país establece instancias territoriales dotadas de Autonomía, como los 153 Municipios y las dos Regiones Autónomas (Norte y Sur) de la Costa Caribe.[157] También existen los Departamentos (15) como unidades de división territorial, carentes de poder político-administrativo, salvo las competencias delegadas a filiales de ministerios y entes autónomos, además de la reciente constitución de Consejos Departamentales de Desarrollo (CDD) como instancias de coordinación inter-institucional y de consulta del gobierno central. Es decir que en la organización territorial del estado nicaragüense encontramos básicamente dos niveles administrativos: central y municipal, salvo en la Costa Caribe que cuentan con los gobiernos regionales del Norte y Sur.

En Nicaragua existen 153 municipios que constituyen la expresión del estado en un territorio determinado y gozan de autonomía para el cumplimiento de sus funciones públicas, en coordinación con las instancias del gobierno central. El Municipio por estar dentro de un Estado unitario y tradicionalmente centralista, goza de una autonomía restringida por las potestades y recursos que manejan las instituciones

del gobierno nacional. Como señala un estudio sobre el tema: *"El ejercicio de la autonomía depende de la capacidad de los recursos humanos, materiales y financieros que pueda disponer la Alcaldía Municipal".*[158] En la última década, observamos una tendencia de fortalecimiento de la autonomía municipal promovida por actores nacionales como las Asociaciones de Municipios que existen en muchos departamentos del país, y a nivel nacional la Asoc. de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), así como la Red por la Democracia y el Desarrollo Local, que aglutina a organizaciones civiles y personas individuales con presencia en el 83% de los municipios del país.

El gobierno municipal en Nicaragua está conformado por el Alcalde, Vice-Alcalde y el Concejo Municipal (CM), quienes son electos a través del sufragio universal cada cuatro años. El Alcalde es la autoridad ejecutiva que dirige y representa al municipio, elabora el proyecto de presupuesto y el plan de arbitrios, administra los servicios públicos, propone ordenanzas al CM y preside sus sesiones, dicta bandos[a], promueve la participación y la comunicación con los ciudadanos. Para apoyar su labor en los territorios, el Alcalde nombra delegados o auxiliares en las comarcas rurales y en los distritos urbanos en ciudades grandes como Managua.

Las funciones del Concejo Municipal se pueden clasificar en tres categorías:

a) Función Normativa, es decir que establece normas obligatorias para regular las actividades económicas, políticas y sociales de la vida municipal.

b) Función Administrativa; le compete al Concejo Municipal aprobar el manual de organización y funciones de la Alcaldía, la creación de instancias para la administración del territorio, asimismo el control de la gestión administrativa del Alcalde.

a. Bando es una medida que puede tomar un Alcalde para asegurar el orden público en ocasiones especiales. El Consejo Municipal puede dictar una Ordenanza Municipal que es una norma de carácter general para toda la población y territorio o una Resolución Municipal que contiene normas de aplicación particular sobre asuntos específicos de interés local.

c) Función Deliberativa, se refiere a la competencia para debatir, investigar y analizar cuestiones de interés municipal.

Operativamente, los Consejos Municipales han conformado **Comisiones de Trabajo** por áreas específicas para distribuir entre sus miembros las funciones que le competen, entre las comisiones más frecuentes tenemos: Presupuesto y Finanzas, Medio Ambiente, Salud, Educación, Producción, Cultura y Deportes.

En cuanto al financiamiento de los municipios, la Constitución Política estipula que se debe destinar un porcentaje suficiente del Presupuesto General de la República a los municipios del país. Este porcentaje logró fijarse gracias a la presión de las asociaciones municipales y redes de organizaciones civiles. Así se logró aprobar en 2003 la "Ley de Transferencia Presupuestaria a los Municipios" con el objetivo de que los municipios puedan cumplir sus competencias legales. Esta ley contempla una transferencia del 6% del presupuesto nacional para 2005-06, el cual se incrementará gradualmente hasta el 10% en el año 2010. Los criterios para la distribución se basan en la equidad fiscal entre municipios de distinto nivel de ingresos, la eficiencia en la recaudación del impuesto municipal de bienes inmuebles, la cantidad de población y la capacidad de ejecución presupuestaria[159]. Cabe indicar que las Alcaldías tienen importantes fuentes propias de ingresos, tales como los impuestos sobre ventas, bienes inmuebles y rodamiento de vehículos. Sin embargo, existe un bajo grado de participación en la elaboración del presupuesto municipal. Según una encuesta nacional sólo el 5.3% de los ciudadanos lo ha hecho en 2005-06, igualmente es baja la participación en Cabildos Municipales (11%).[160]

Los avances en la autonomía municipal se han enfrentado a una cultura política centralista, como lo ha señalado Patricia Delgado, Secretaria Ejecutiva de AMUNIC *"Uno de los problemas más importantes de nuestro país es la falta de confianza entre los municipios y el gobierno central, no hay mecanismos de comunicación, de armonización, de coordinación sino, que el gobierno central ha visto al municipio como un socio*

disminuido al cual tiene que decirle qué es lo que va a hacer, no se ha dado cuenta que en sus ojos este municipio ha venido desarrollándose, haciendo instrumentos como el sistema de información y la planificación municipal".[161]

En Nicaragua, el gobierno central creó en 1994 una **Comisión Sectorial para la Descentralización** cuyas funciones fueron asumidas en 2004 por la Oficina de Administración Pública (OAP) dentro de la Secretaría Técnica de la Presidencia (SETEC). Asimismo, se incluyó en el Plan de Desarrollo Nacional PND 2002-20 la descentralización de competencias hacia los municipios fortaleciendo sus capacidades gerenciales y creando instancias de articulación municipal a nivel de los departamentos y regiones autónomas.[162] El gobierno de Bolaños (2002-06) planteó en su política de descentralización fortalecer las nuevas instancias departamentales de gobierno, tales como fueron los "Gabinetes" social, económico y gobernabilidad coordinados por un delegado del Presidente, y luego los Comités de Desarrollo Departamental (CDD) para concertar con los gobiernos municipales y organizaciones de sociedad civil .[163]

Recientemente el gobierno aprobó la Política de Descentralización y Desarrollo Local (Decreto 45-2006) elaboradas por un comité interinstitucional coordinado por la OAP-SETEC y ha sometido a consulta de la sociedad civil una propuesta de "Estrategia Nacional de Descentralización y Desarrollo Local"(ENDD) con el objetivo de mejorar la gobernabilidad (entendida como eficiencia y transparencia de la gestión pública), así como aumentar la inversión privada y la competitividad económica generadores de empleo, y promover la modernización y sostenibilidad financiera de los gobiernos locales[164] .

Los resultados de esta consulta realizada en todos los departamentos y regiones del país a representantes de organizaciones civiles y estatales, arrojan propuestas coincidentes tales como las siguientes: la Estrategia Nacional debe partir de *"las necesidades y experiencias de los territorios, (ya que) el desarrollo local surge de los municipios",* la descentralización debe ser un proceso paulatino al mismo

tiempo que se crean capacidades locales, se requiere acceso a la información sobre la gestión pública y fiscalizar el uso de recursos. Hubo consenso en que el papel de la sociedad civil en el desarrollo local es incidir en políticas públicas, auditar el uso de recursos y fortalecer la participación ciudadana. Mientras las Alcaldías deben promover y planificar políticas de desarrollo, contribuir a su financiamiento y articular alianzas entre sector público y privado. Al gobierno central se delega el rol de planificar y facilitar los programas de desarrollo, gestionar recursos, articular políticas públicas, fiscalizar y normar su ejecución.[165]

Las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, Sur (RAAS) y Norte (RAAN) se rigen por un Estatuto de Autonomía particular que fue aprobado por la Asamblea Nacional como ley orgánica de esos territorios en 1987, sin embargo su Reglamento recién fue aprobado en 2003 limitando su implementación. En cada región, existe un Consejo Regional de carácter pluralista, como máxima autoridad, compuesto por 45 representantes electos cada 4 años, que se reúnen periódicamente y eligen un Delegado como órgano ejecutivo permanente. A pesar de los obstáculos propios de un sistema político centralista y los derivados de pugnas entre líderes y grupos costeños, los gobiernos regionales han ido fortaleciendo sus capacidades y su institucionalidad en las últimas décadas, y en conjunto con organizaciones civiles han incidido en políticas públicas como la Ley de Uso Oficial en las Regiones del Caribe de las Lenguas Indígenas, el reconocimiento de sistemas regionales en la Ley General de Salud y la Ley General de Educación, finalmente la Ley de Demarcación de Tierras Indígenas Comunales. Como señala un reciente estudio sobre el tema, *"Hoy en día queda claro que un nuevo sistema de gobierno no emerge de forma instantánea a raíz de una declaración política o un texto legal, sino constituye todo un largo proceso cuyo manejo exitoso requiere una serie de destrezas, tanto políticas como administrativas, a nivel local y regional, con las autoridades del gobierno central y con los actores externos".*[166]

En las áreas de salud y educación encontramos casos ilustrativos de la política de descentralización implementada

en el país, aunque en realidad se ha dicho que se trata de una "desconcentración" de funciones sin recursos. En materia de salud, el plan de ajuste estructural aplicado en los 90s significó un recorte del gasto presupuestario, la privatización de los servicios públicos (ej. empresas médicas para atender asegurados y secciones pagas de hospitales públicos) y desconcentración territorial. Entre las reformas realizadas en esos años tenemos la creación de los SILAIS (1991), Sistema Local de Atención Integral en Salud[167] como instancia rectora en un departamento o región, pero carente de competencias en materia presupuestaria y en planes de acción. Los servicios de salud han sido insuficientes en cantidad y calidad para atender la demanda de la población crecientemente empobrecida, debido a la falta de personal médico (especialmente en zonas rurales), de equipos y medicinas. Estas condiciones adversas explican que un 38.1% de la población nicaragüense reportó en 2001 padecer alguna enfermedad, destacándose las afecciones respiratorias e infecciosas[168]. El gasto en salud de Nicaragua representaba en 2002 un 7.5% del PIB, es decir U$ 57 dólares per cápita, siendo asumido de forma creciente por las familias en un 58% mientras el estado ha ido reduciendo su aporte al 29% y el resto es atendido por OSC.[169]

En el área de educación, la reducción del presupuesto fue acompañada de una descentralización de responsabilidades a los centros educativos bajo el proyecto de "Autonomía escolar". Este inicia en 1993 y gradualmente se extiende a las escuelas primarias de todo el país, apuntando a promover la participación de padres y estudiantes en el financiamiento de los gastos de funcionamiento y en la gestión del centro escolar. Este proceso fue institucionalizado con la Ley de Participación Educativa (2003) que dio amplias facultades al Consejo Directivo de cada centro escolar compuesto por padres, estudiantes, maestros, y estableció los Consejos Municipales de carácter consultivo. El MECD ha mantenido su rol en la elaboración del currículo y los textos, la capacitación y supervisión metodológica y un aporte presupuestario básico para el salario de los docentes. Esta cuota dependía de la matrícula escolar, la retención y aprobación de estudiantes que tenía cada centro, lo cual significó en la práctica la inflación de

estos datos en muchas escuelas de comunidades pobres para mantener la contribución financiera del MECD.[170]

Dado el reducido aporte del MECD, se generalizaron los cobros en las escuelas públicas –a pesar de que la educación es gratuita según la Constitución-- por diversos conceptos: matricula, aranceles, boletines, exámenes, textos, certificados, etc. además de realizar actividades para generar fondos y trabajo voluntario de padres/madres para el mantenimiento y reparación de las escuelas. Esta situación afectó a las familias pobres aumentando la deserción escolar y la calidad de la educación brindada a la niñez/adolescencia, lo cual fue criticado públicamente por muchas OCS y por la Procuraduría de Derechos Humanos de la Niñez, demandando la gratuidad de las escuelas públicas y un mayor presupuesto estatal.[171] El nuevo gobierno del FSLN ha revertido este proceso de autonomía a partir del 2007, prohibiendo todo tipo de cobros a los padres en las escuelas públicas de primaria y secundaria, y prometiendo un aumento del presupuesto estatal para financiar los gastos de los centros educativos. Este sin embargo ha resultado ser insuficiente (2007) para cubrir los aumentos prometidos al magisterio y los múltiples gastos de las escuelas que han aumentado la matrícula escolar. En cuanto a los Consejos Directivos conformados por padres, docentes y estudiantes, reina la incertidumbre sobre su funcionamiento al recentralizar el MECD muchas funciones antes delegadas conforme la Ley de Participación Educativa.

Los avances del proceso de descentralización han sido lentos debido a múltiples factores. Sobresalen el peso inercial de estructuras estatales centralizadas con escasa coordinación entre sí y con los gobiernos municipales, la resistencia de la elite político-burocrática de Managua a perder capacidad de control sobre los municipios, los déficit institucionales y financieros de muchas Alcaldías para asumir mayores competencias. El mismo Plan Nacional de Desarrollo se basa en una estrategia de formación de clusters territoriales dirigidos por empresas transnacionales ligadas al mercado global, dejando de lado los planes de desarrollo local elaborados por actores locales y gobiernos municipales.[172]

El sistema de concertación nacional (2001-06)

Una demanda histórica de las OSC nicaragüenses ha sido establecer espacios de diálogo con las instituciones estatales para la elaboración y seguimiento de políticas públicas, así como para resolver pacíficamente conflictos de intereses. Precisamente la escasa apertura al diálogo con OSC de parte de funcionarios estatales ha sido factor de agudización de conflictos en el ámbito educativo, tal como ha señalado el Prof. Antonio Zepeda: *"Uno de los grandes problemas en la historia de los últimas 16 años que provocó tres huelgas nacionales, ha sido la falta de comunicación entre los ministros y la dirigencia sindical. Yo creo que si se comprendiera de parte de las autoridades que el diálogo social como instrumento de la solución de problemas y de conflictos es muy importante y pudiera dárseles respuesta antes de llegar a posiciones extremas como es la huelga o el reclamo o el plantón o la violencia callejera etc. Pues obviamente desarrollaríamos más rápido la solución de los problemas y le daríamos más estabilidad al proceso democrático del país."*[173]

En la última década, la búsqueda del diálogo público-privado ha recibido el apoyo de organismos de cooperación que, frente a la corrupción de altos funcionarios y la ineficacia de la burocracia estatales, han encontrado en las OSC un aliado en la mejor "focalización" de las inversiones públicas, el control de las finanzas y el aporte en recursos locales –especialmente mano de obra-- para la implementación de programas de combate a la pobreza. Por su parte, el estado neoliberal ha reducido al mínimo sus capacidades de responder a problemas socioeconómicos tan graves como la pobreza generalizada, y requiere el concurso de las OSC, las empresas y la cooperación externa. Como lo ha reconocido Edgard Sotomayor, Coordinador del Programa de Seguimiento a la ERCERP (PASE), *"generalmente ha sido la tradición que hemos trabajado de manera aislada tanto gobierno, sociedad civil, empresa privada".*[174]

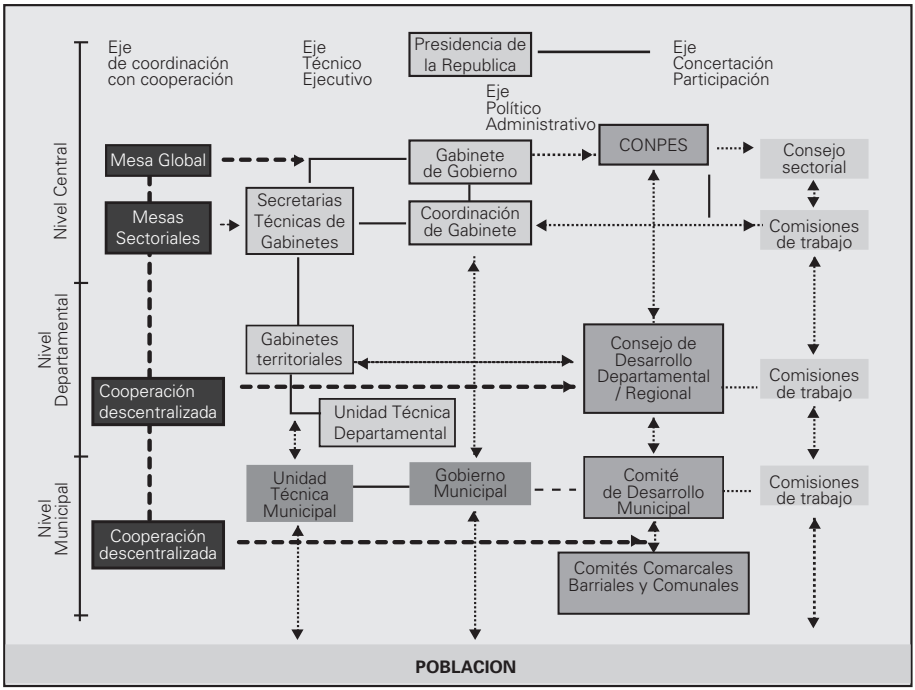
Para superar la descoordinación inter-institucional y las críticas de la sociedad civil a la limitada consulta de la ERCERP Y PND,

el gobierno de Bolaños propuso un sistema de coordinación para la implementación y evaluación la ERCERP que trataba de articular los diferentes actores y espacios territoriales desde el municipio, a través del Consejo de Desarrollo Municipal, luego a nivel departamental en los Consejos de Desarrollo Departamental o Regional, y a nivel nacional, el Consejo de Planificación Económica y Social (CONPES) que dependía directamente de la Presidencia.[175] Entre los antecedentes inmediatos del Sistema de Participación hay que señalar el Proyecto de Apoyo y Seguimiento a la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (PASE) y el proceso de consultas del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Ambos abrieron espacios a la participación de organizaciones civiles, aunque de forma restringida. Sin duda que la visión territorial del PND basado en la creación de conglomerados productivos, facilitaba la concertación local entre el sector público, productores y consumidores-pobladores.

Es así que se ha establecido en Nicaragua una serie de leyes y políticas que promueven diversos espacios de gobernanza entre OSC, estado, empresa privada y organismos de cooperación, las cuales han sido formalizadas en el Sistema de Participación y Concertación que contiene el Plan Nacional de Desarrollo con el fin de *"establecer los mecanismos de relación de gobierno sociedad civil, sector privado y comunidad internacional para la definición de los objetivos y prioridades de políticas públicas, leyes y planes estratégicos de desarrollo".*[176]

La conformación jurídica del sistema de participación se basa en los preceptos constitucionales abordados en el capítulo III, y más recientemente con la Ley de Participación Ciudadana y su Reglamento (2003). Esta abre la oportunidad a las organizaciones de la sociedad civil de involucrarse en instancias municipales, departamentales, regionales y nacionales, a fin de contribuir a la formulación y seguimiento de políticas públicas tratando de articular los esfuerzos de los distintos actores sociales y políticos del país.

Sistema Nacional de Participación



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo, Gobierno de Nicaragua, 2005.

En el eje de concertación el sistema se organiza desde el nivel de base (Comités de comarca rural o barrio urbano), luego el nivel municipal (Comité de Desarrollo), sigue un nivel departamental (Consejo Departamental de Desarrollo) salvo en las regiones autónomas del Caribe (Consejo Regional RAAN y RAAS), y por último, a nivel central el Consejo Nacional de Desarrollo CONPES. Salvo el nivel de base conformado solo por OSC y líderes comunales, las otras instancias conjugan representantes de instituciones estatales, civiles y empresariales en la discusión de políticas públicas y planes de desarrollo.

El funcionamiento del sistema supone una comunicación fluida y una voluntad de cooperación, tanto de forma horizontal entre los actores de cada nivel del sistema, como de forma vertical y de doble vía entre las instancias locales, municipales, departamentales y nacionales. Como señala Violeta Granera,

"hay un desafío común que es cómo conectar todos estos espacios de concertación para que esto realmente funcione de manera sistémica, cómo hacer para que la sociedad civil reconozca estos espacios como espacios importantes para la incidencia." Y podríamos agregar que los funcionarios públicos también valoren estos espacios y los aportes de la sociedad civil en las políticas públicas.

Los Comités de Desarrollo Municipal (CDM) se iniciaron desde 1993 en algunos municipios y fueron establecidos de forma obligatoria en la Ley de Participación Ciudadana (2003) como una instancia pluralista y consultiva, coordinado por el Alcalde y compuesta por representantes de ministerios, asociaciones civiles y de pobladores, gremios económicos y partidos políticos. Desde la perspectiva del INIFOM, Dalila Martínez nos expresa *"conceptualizamos al CDM como la máxima expresión de la participación ciudadana en el territorio donde confluye gobierno y sociedad civil, es un ejercicio de establecer sinergia, de corresponsabilizarte por el cambio en el territorio, lo miramos nosotros, como el brazo de apoyo del gerenciamiento técnico de la Alcaldía".*[177]

Un estudio reciente señala que los CDM existen en 85% de los 153 municipios y funcionan comisiones temáticas de trabajo (económica, ambiental, salud, educación, niñez/juventud, mujer). Los principales logros encontrados han sido la comunicación y coordinación de acciones y el compartir recursos entre actores locales en función del desarrollo del municipio, la elaboración de planes de desarrollo municipal que recogen las demandas de los pobladores. Como señaló, Patricia Delgado de AMUNIC: *"realmente la participación ciudadana potencia las capacidades de la alcaldía, duplica su potencial con los recursos de ciudadanía y la gente sabe donde se tiene que hacer esa inversión, qué es más importante si construir una escuela o reparar el camino, o construir un pozo. Ellos saben cuáles son sus necesidades y cuáles son sus prioridades".*[178]

Entre las limitantes al funcionamiento de los CDM se señalaron la falta de recursos propios, la rotación de los delegados

de organismos miembros y limitaciones de organización interna.[179]

También se han señalado los vacíos de representatividad de las OSC, como dijo Nancy Arostegui referido al CDM de Condega, *"para ellos es más fácil convocar a las 5 ONG que estamos en Condega que convocar a las 12 juntas micro regionales que tiene o a todos los líderes comunitarios que tiene de 60 y pico de comunidades".*[180]

En muchos casos el funcionamiento de los CDM dependen de la voluntad y estilo de liderazgo del Alcalde, quien tradicionalmente ha concentrado las decisiones del gobierno municipal en su persona e impuesto un estilo vertical de mando. Como señala Silvio Prado, a diferencia de los Comités Departamentales de Desarrollo, los CDM no cuentan con fuentes de información y de apoyo técnico para incidir en el Plan de Inversiones Municipales. Sólo un 30% tienen comisiones para incidir y monitorear el presupuesto del gobierno municipal.[181] En el caso de Managua, sorprende observar que, a pesar del mandato legal y la demanda ciudadana, aún no se ha conformado un Comité de Desarrollo Municipal, que muchas OSC locales proponen se establezca a nivel de cada uno de los 5 distritos.

Los Consejos de Desarrollo Departamental (CDD) son de reciente constitución (2004-05) como instancias de coordinación entre el Gobierno nacional y los gobiernos municipales, así como entre las instituciones estatales y civiles del departamento. En Nicaragua no existen gobiernos departamentales, salvo en las Regiones del Caribe donde hay un Gobierno Regional, que tiene como espacio de concertación los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social (CORPES) en la RAAN y en la RAAS. Según la Ley Creadora (475-2003), los CDD tienen *"carácter consultivo y participativo y servirá para asegurar una efectiva coordinación, seguimiento y evaluación de planes y proyectos de inversión dirigidos al desarrollo territorial".*

Sus miembros son los representantes de los gobiernos municipales y los comités de desarrollo municipal, diputados

departamentales, del Consejo Supremo Electoral, del Poder Judicial, ONG, gremios, empresa privada y representantes de las diferentes expresiones de la sociedad civil. Se trataba de superar la dificultad de coordinación y acuerdos entre 153 Alcaldías y el gobierno central, mediante su aglutinamiento en 15 instancias departamentales y 2 regionales.

Para fortalecer este nueva instancia departamental (CDD) se establecieron Unidades Técnicas del Sistema de Inversión Pública que han jugado un rol clave al brindar asesoría técnica e información a los CDD y a los gobiernos municipales acerca de las inversiones públicas en los departamentos y en los municipios, además de la posibilidad de incidir en la reorientación de las mismas.[182] Una de las funciones que han realizado estos Consejos ha sido el diagnóstico socio-económico de su territorio y la elaboración de planes de desarrollo a mediano plazo con sus programas de inversión, tratando de articular los planes de desarrollo de los municipios. Estos CDD están coordinados por un representante del Presidente y compuesto por las delegaciones ministeriales del gobierno nacional, los alcaldes municipales y algunas OSC. Según fuentes oficiales, estos CDD o CORPES están funcionando en todos los departamentos, con una participación amplia de OSC en una Asamblea del CDD. Entre sus principales logros señalan que un 32% de las inversiones públicas del gobierno central en 2005 han sido dirigidas a proyectos priorizados por los CDD y CDM, triplicando el nivel alcanzado en 2003 de un 10%.[183]

Existen diversos modos de funcionamiento y agenda de trabajo de los CDD de acuerdo a condiciones locales: los liderazgos, la capacidad organizativa, el acceso a información y potencial económico. En algunos Departamentos como Rivas predominan las organizaciones empresariales, mientras que en Jinotega o Estelí predominan las organizaciones de desarrollo.[184]

Entre las debilidades observadas en el funcionamiento de los CDD se puede señalar las escasas relaciones existentes entre instituciones estatales y OSC. La ausencia de los diputados departamentales afecta la relación del CDD con la asamblea,

que tiene a su cargo la aprobación del presupuesto nacional entre otras leyes relevantes para el desarrollo departamental. También se ha observado una falta de comunicación entre las diversas OSC de un departamento y el hegemonismo de algunas organizaciones más grandes ubicadas en la ciudad o municipio cabecera del departamento. Por otro lado, existen funcionarios públicos que piensan que no cabe la participación de actores civiles que desconocen los procesos complejos y las normas de la inversión pública. Desde la perspectiva municipal, los CDD son vistos con desconfianza por Alcaldes y Asociaciones Municipales debido al riesgo de coartar la autonomía municipal y afectar los fondos transferidos a los gobiernos municipales.[185] Como señaló Patricia Delgado, Secretaria Ejecutiva de AMUNIC, *"no estamos de acuerdo en convertir al departamento en un nivel de gobierno que asigne recursos. Para nosotros, el departamento tiene que ser un nivel de concertación de políticas, de inversiones, de articulación de los planes nacionales y los planes municipales... nos interesa que las decisiones de inversión se tomen a nivel municipal y en aquellas esferas donde sea conveniente se formen mancomunidades o consorcios entre alcaldías para la prestación de esos servicios y que trascienda el municipio".*[186]

Entre las recomendaciones para fortalecer los CDD, E.Sotomayor ha propuesto: *"mejorar las capacidades de cada una de estas organizaciones a través de capacitaciones y que esa organización esté dispuesta y abierta a integrarse con las demás organizaciones para tener esa visión completa del desarrollo social, es preciso limar un poco esa desconfianza tradicional que tiene el nicaragüense".*[187] Es decir, que el funcionamiento eficaz de estos espacios pasa por aspectos institucionales como las capacidades y la representatividad de las organizaciones miembros, y también pasa por aspectos personales como son las actitudes de confianza, tolerancia, respeto, responsabilidad, solidaridad.

No obstante sus limitantes señaladas y propias de una experiencia incipiente, los CDD han recibido una valoración positiva de su gestión, como lo señalan los participantes de un taller multisectorial *"Aunque la experiencia de estas*

estructuras en función del Desarrollo Económico Local no es muy abundante hasta la fecha, estas permiten la gestión y coordinación de recursos y acciones hacia el territorio desde una perspectiva supramunicipal, creando la interacción y mancomunidad entre municipios, pero concertada, además desde los Gobiernos Locales, hacia otros actores presentes en el departamento con apoyo de la cooperación externa, un liderazgo eficaz y una ampliación representativa de sus miembros."[188]

A nivel nacional en el vértice del Sistema de Concertación encontramos al **Consejo de Planificación Económico-Social (CONPES)** que fue creado en la reforma constitucional de 1995 e instalado en 1999 gracias al impulso de la Coordinadora Civil junto con la cooperación externa en la coyuntura post-Mitch, desempeñando una importante labor de análisis y propuestas a la ERCERP, el PND y los presupuestos anuales. El CONPES sufrió un duro recorte de su presupuesto durante 2004-05 por contradicciones políticas entre la Asamblea Nacional y el Poder Ejecutivo. Debido a ello redujo sus actividades en esos años, pero logró resurgir en 2006 con apoyo de cooperación externa, una ampliación sustantiva de sus miembros y un liderazgo eficaz.

A fines del 2006 el CONPES estaba conformado por un total de 179 miembros que representan a organizaciones civiles de distinto tipo (sindicatos, gremios, movimientos sociales, universidades) y delegados de los consejos de desarrollo departamentales/regionales, también participan los ministros coordinadores de los gabinetes de gobierno con voz y sin voto. En los últimos años el CONPES se ha fusionado con el Consejo de Desarrollo Sostenible (CONADES). Este fue creado en 1997 en cumplimiento de la Convención de Río y la Alianza de Desarrollo Sostenible Centroamericana y que ha funcionado como foro de debate y propuestas de organizaciones de la sociedad civil e instituciones del estado, por ejemplo en la elaboración de una Visión de Nación (2001), en la discusión de temas ambientales y en el seguimiento de la Agenda 21 con la cooperación del PNUD.

Las funciones del CONPES incluyen:[189]

- Atender las consultas que le formule el Presidente y asesorar al gobierno en la formulación y seguimiento de políticas públicas, leyes y estrategias.
- Organizar el Sistema Nacional de Participación y promover la participación de la sociedad civil en el seguimiento de las políticas públicas, incluyendo auditorías ciudadanas en municipios, departamentos y regiones del país.
- Dar seguimiento a los planes y políticas contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo y plantear recomendaciones sobre el presupuesto, programas económicos, políticas de cooperación y endeudamiento del país.

El cargo de dirección del CONPES adquirió durante el gobierno Bolaños el rango de Vice-Ministro y por tanto, participa en el gabinete de gobierno y en otras instancias de coordinación interministerial, así como en las "Mesas Sectoriales" con organismos de cooperación externa que se coordinan en el apoyo conjunto al gobierno en la ERCERP y el cumplimiento de las metas del milenio. Hay una Junta de Directores formada por un representante electo en cada una de las comisiones del CONPES, ya que en la práctica el CONPES funciona mediante Comisiones de Trabajo donde se integran los miembros afines a la temática de la comisión[190]: Producción y Competitividad, Infraestructura, Social, Gobernabilidad, Económica, Laboral, Presupuesto y Costa Atlántica. Las decisiones se toman por unanimidad en las Comisiones y luego se pasan al plenario para su aprobación o revisión. El CONPES contribuye a la discusión del Presupuesto anual de la República y monitorea su ejecución a través de un moderno Sistema Integrado de Gestión Administrativa y Financiera (SIGFA) que le permite estar informado del ingreso y uso de los recursos públicos, así como mantener informadas a las OSC y ciudadanía, lo cual ha cambiado con la política de secretividad del nuevo gobierno desde el 2007.

Entre las limitantes señaladas al CONPES están su carácter de órgano consultivo del Presidente quien puede decidir sobre su composición, la falta de aceptación de múltiples propuestas elaboradas por el CONPES, la escasez de recursos provenientes del presupuesto nacional, lo cual se vincula a la falta de comunicación y las contradicciones con la Asamblea Nacional, que mira en el CONPES un competidor político mas que una instancia de concertación con la sociedad civil, la escasa participación de los organizaciones de grandes empresarios quienes privilegian el contacto directo con el gobierno. Sin embargo, hay que reconocer que el CONPES ha sido durante 7 años, un espacio de diálogo entre organizaciones de la sociedad civil y de la sociedad política. Ello ha permitido a las OSC involucrarse en la discusión y análisis de políticas públicas claves para el país, ha fomentado la tolerancia y la búsqueda de consensos entre organismos de distinto color político y ha desarrollado capacidades de incidencia política.[191]

Comisiones Sectoriales: Un estudio sobre la evolución de las relaciones público-privadas señala que entre 1990-2003 en Nicaragua se han conformado 27 Consejos y 23 Comisiones a nivel nacional, se han desarrollado 63 procesos de diálogos y negociaciones entre partidos políticos, gobierno y OSC, además de las experiencias de consulta y concertación con instituciones de cooperación internacional.[192] A fines del 2006 se habían contabilizado 78 instancias formales integradas por instituciones estatales y OSC a nivel nacional según el reciente estudio de Ada E. Silva (Lista en Anexo). Muchas de ellas son Comisiones Sectoriales, coordinadas por el ministerio del ramo, y con un carácter consultivo sobre las políticas públicas, tales como por ejemplo la Comisión Nacional Contra La Violencia dirigida por el Ministerio de Gobernación, el Consejo Nacional de Salud por el Ministerio de Salud, el Consejo de Educación por Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, y el Consejo Nacional de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia dirigida por el Ministerio de la Familia.

La Ley de Participación Ciudadana establece las normas básicas comunes de estos Consejos Nacionales Sectoriales definidos como instancias consultivas y espacios de convergencia

entre el estado y la sociedad para la elaboración, ejecución y seguimiento de políticas públicas, señalando cuales serán sus integrantes provenientes del estado y de la sociedad civil, nombrados por sus organizaciones.[193] Muchas de estas instancias de gobernanza han sido establecidas jurídicamente a través de una ley reguladora de un sector, o por decretos presidenciales, acuerdos o resoluciones ministeriales. En su mayoría, estas instancias tienen un carácter consultivo en la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, es decir que sus decisiones no son vinculantes, salvo en el caso de los Consejos Directivos de una institución que tienen capacidad de decisión. Desde el punto de vista jurídico, estas instancias de participación ciudadana *"no son órganos administrativos ni los actos que realizan pueden ser catalogados como actos administrativos. Estas instancias son de carácter público-privado, integrados por representantes del Estado y de la sociedad civil, que no sustituyen al Estado en sus atribuciones, sino que buscan incidir en la función pública y en la gestión estatal en defensa de los derechos ciudadanos"*[194] .

En general, se observa una falta de comunicación y coordinación entre los espacios o instancias que abordan temas afines, así como entre las instancias de carácter sectorial nacional con los homólogos municipales, departamentales y regionales. En esta problemática confluye el escaso conocimiento y apropiación de las normas reguladoras de las instancias; así como una concepción "feudal" y aislada de las instituciones públicas. Una visión instrumental de la participación que prevalece entre algunos funcionarios estatales ha sido criticada por las OSC, como ha señalado Enrique Picado del MCN, *"a veces el estado te quiere utilizar, entonces ya se hizo la consulta rápido, ya hubo participación y se hizo un documento que se manda de lleno a Washington para cumplir".*[195] En igual sentido, advierte Nancy Arosteguí sobre una participación retórica que ocurre *"cuando el gobierno hace procesos de consulta pero, al final se guarda la decisión para tomarla tal y como la había pensado antes de hacer la consulta….. Entonces los espacios se deslegitiman, la gente se cansa de estar en ese juego, siente que sus propuestas no son tomadas en serio".*[196]

El funcionamiento de estas instancias es informal (la mayoría carecen de reglamento, registro y seguimiento de acuerdos) e irregular, dependiendo de diversos factores como el interés del funcionario a cargo del ente coordinador, la condicionalidad de la cooperación externa, y en el caso de las OSC, de la posibilidad real de analizar con tiempo las propuestas y de una apertura a sus planteamientos. Estas condiciones no se cumplen cuando las invitaciones se realizan a última hora, sin enviar previamente los documentos a discutir y luego no se incluyen las propuestas de las OSC. En realidad se busca aparentar una consulta a la sociedad civil con la firma del listado de participantes. Como ha señalado Antonio Zepeda, Dirigente de ANDEN, sindicato nacional de maestros que participa en espacios como el Consejo Nacional de Educación, la Comisión de Salario Mínimo y de Seguridad Laboral: *"si de pronto me llaman a una consulta en donde estoy claro que no voy a incidir, si me están llamando es solo por formalidad, solo para que firme algo y decir después ahí estuvieron ustedes y avalaron. Entonces no asistimos, pero si es una instancia donde podemos participar dar nuestro criterio, dar nuestros puntos de vista incidir y poder obtener en alguna medida alguna propuesta, entonces nosotros no dudamos en participar".*[197]

Entre las limitantes al funcionamiento de estas instancias, se ha señalado el rol decisorio de los representantes estatales que relegan a las OSC la función de legitimar políticas predeterminadas para cumplir con normas formales o con condiciones de la cooperación externa. Asimismo, existen rivalidades político-partidarias que afectan el funcionamiento armónico de estas instancias, así como disputas ideológicas como en el caso de salud sexual y aborto terapéutico. La carencia de acceso a la información existente en instituciones estatales dificulta el funcionamiento de estas instancias de gobernanza. La falta de seguimiento y ejecución de los acuerdos tomados en estos espacios de gobernanza ha sido señalado por Jorge Campos del UNFPA: *"en ocasiones tienen productos importantes, han elaborado programas nacionales, iniciativas conjuntas, hay un reporte interesante, se ve que hay una interacción entre entidades de gobierno y sociedad civil, pero después no siempre puede uno ver que eso se*

implementó y que se le dio un buen seguimiento y que hubo una participación más allá del documento."[198]

Por otro lado, se ha cuestionado la débil representatividad de los delegados de OSC nombrados en estas instancias, la falta de consulta previa con las organizaciones de base antes de avalar políticas públicas y de información de lo acaecido en las sesiones. En relación a las redes y ONGs, Nancy Arostegui ha señalado el tema de la representatividad: *"no siempre sabemos distinguir y muchas veces vamos a esos espacios creyendo que representamos a los sectores o a las poblaciones que están detrás del trabajo que hacemos y tenemos que aprender a diferenciar cuándo nos llaman por la especialidad, por el manejo de la temática y cuándo son los propios pobladores o sectores organizados los que deben participar y expresar ellos sus propias opiniones del asunto."*[199]

Por el contrario, se han señalado algunas experiencias positivas de incidencia política de OSC en estas instancias de gobernanza y en la incidencia en las comisiones de la Asamblea Nacional. Los resultados se observan en una serie de leyes y políticas públicas como el Código de la Niñez y la Adolescencia, la penalización de la violencia doméstica y el establecimiento de Comisarías de la Mujer y la Niñez, la Ley de Participación Ciudadana, Ley General de Educación, la Ley de Aguas, Ley de Seguridad Social. Hay que destacar la importante labor de fiscalización del estado que realizan diversas OSC en el ámbito de la observación electoral, el financiamiento de partidos políticos, el cumplimiento de convenciones internacionales (por ejemplo la Convención Interamericana Contra la Corrupción de la OEA) y de convenios estatales con empresas prestadoras de servicios públicos (por ejemplo, empresas de luz, agua, telefonía, transporte, salud).

Hay que destacar en el 2006, la consulta impulsada por el CONPES a nivel nacional con la participación de cientos de líderes de diversos sectores de la sociedad civil para elaborar una propuesta de *Acción Ciudadana para el Próximo Quinquenio 2007-2011.* Este valioso informe recoge un diagnóstico de la situación nacional y plantea propuestas

concretas para el desarrollo humano y la democratización del país, partiendo de las prioridades sectoriales en las áreas social, económica, laboral y gobernabilidad, y así como de las prioridades de los 15 departamentos y 2 regiones autónomas de Nicaragua.[200] Como ha expresado Violeta Granera, Coordinadora del CONPES en 2006, *"En términos institucionales de espacios de participación creo que ha habido avances importantes que tal vez no tienen los resultados que todos quisiéramos, pero que hay que ubicarlos dentro de un proceso que parte de una cultura que ya todos conocemos, de centralismo de verticalismo y de poca apertura para que la ciudadanía ejerza su control sobre el estado, y además por el lado de la sociedad civil igualmente nosotros somos parte de esa cultura y tenemos muchas debilidades también".*[201]

Perspectivas con el Gobierno del FSLN (2007-2012)

Las primeras medidas del nuevo gobierno del FSLN sobre el tema de participación ciudadana han despertado inquietudes y críticas de gran parte de las organizaciones de la sociedad civil y de las instancias del sistema de participación. Señalan el no haber sido consultadas y la afectactacion de dichas medidas al marco legal establecido, no obstante el discurso del FSLN que enfatiza su compromiso de promover una democracia participativa y directa de los ciudadanos.

El debate ha surgido a partir del Decreto 3-2007 que reglamenta una reforma a la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (Ley 290)[a]. Este fue aprobada en trámite de urgencia por la Asamblea Nacional con modificaciones menores a la propuesta del Ejecutivo. En estas reformas a la Ley 290, se permite al presidente "crear mediante decretos las Secretarías y Consejos que estime conveniente para el mejor desarrollo de su gobierno y determinará la organización y funcionamiento de éstos" (Art.1)

a. Decreto que fuera publicado ilegalmente en La Gaceta antes de la aprobación por la asamblea del proyecto de la reforma a la ley 290, la propuesta original incluia la subordinación directa del Ejército y la Policia al Presidente lo que fue rechazado por la asamblea.

Conforme esta normativa se crearon cuatro Consejos Nacionales bajo la coordinación de delegados nombrados por el presidente en las áreas de Seguridad Alimentaria, Políticas Nacionales, Costa Caribe y el que nos interesa particularmente en este estudio, el Consejo de Comunicación y Ciudadanía a cargo de su esposa Rosario Murillo. La finalidad de este último Consejo es promover la democracia directa, la formación ciudadana y el diseño de políticas y programas *"para la realización de los objetivos del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional".* Asimismo, este Consejo tiene la función de dirigir todas las acciones de comunicación y publicidad de los distintos entes del Poder Ejecutivo. Esto último ha quedado evidente en una circular de la Sra. Murillo donde indica a los funcionarios del gobierno la necesidad de su autorización previa para cualquier gasto en divulgación por parte de ministerios e institutos del gobierno central. Esta medida ha sido criticada por periodistas y medios de comunicación pues se considera que ella abre la puerta al control de la libertad de expresión vía financiamiento de publicidad estatal, y que además contradice la Ley 290 reformada que establece que *"a dichos Consejos no se les podrá transferir ninguna de las funciones y facultades de los ministerios de Estado".*

A nivel nacional, el Consejo de Comunicación y Ciudadanía (CCC) está integrado por los representantes de los ministerios de Educación, Salud, Ambiente, Familia, y de los Institutos de la Mujer y Turismo. Es decir que se trata de una instancia inter-ministerial sin participación de OSC, a diferencia de otras instancias de gobernanza como el CONPES y el CONADES. A nivel territorial de los departamentos, regiones, municipios, barrios y comarcas, se nombraran Secretarios de Comunicación y Ciudadanía subordinados a la Coordinadora Nacional del CCC. Este nuevo sistema ha sido valorado positivamente por Alba Palacios, Diputada del FSLN, ya que *"Puede ser una oportunidad de mayor participación ciudadana a todo nivel para incidir en las políticas públicas y pedir cuentas al gobierno. Son esfuerzos que deben verse complementarios a los espacios establecidos en la ley de participación ciudadana y de fortalecimiento para que la población se haga escuchar y decida permanentemente".*[202]

Ante la nueva normativa, varias OSC interpusieron una demanda por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, ya que consideran que el nombramiento de Murillo contraviene la prohibición de nombrar funcionarios dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, norma establecida en la Ley de Probidad de Funcionarios Públicos para evitar el nepotismo tradicional en la cultura política de las elites nicaragüenses. Sin embargo, el problema mayor de esta nueva política lo ha señalado Silvio Prado *"Esto implica la re-centralización política de las decisiones locales y la conversión de los espacios de participación ciudadana en simples correas de transmisión de las decisiones del gobierno central".*[203]

Aunque falta mayor aclaración sobre el funcionamiento de este nuevo Consejo y de observar su implementación real, los indicadores actuales muestran que se trata de un sistema vertical y partidario similar al implementado en los 80s con resultados adversos a la democracia[204] Ello contradice y desconoce el sistema legal de participación ciudadana y concertación estado-sociedad civil que se ha venido conformando en los últimos años. Como ha señalado J. Portantiero: *"No existe democracia si hay fusión entre sociedad civil y estado, si ambos niveles no se hayan suficientemente diferenciados, si no existe una sociedad civil autoorganizada, pluralista y autónoma".*[205]

Las instancias de gobernanza establecidas en la Ley de Participación Ciudadana han gozado de una autonomía relativa en su funcionamiento. Ello ha sido mostrado en investigaciones recientes que identifican avances sustantivos en los Comités de Desarrollo Municipal al conjugar distintos actores civiles, estatales y partidos en función de aportar al desarrollo local.[206]
El gobierno pretende desconocer estos espacios basado en el art.19 de la Ley 290 reformada, que dice textualmente: *"Se derogan los decretos, resoluciones, acuerdos o leyes que contradigan las disposiciones relativas a las instancias públicas y órganos administrativos o de consulta creados por la presente ley".* Por el contrario, se ha señalado que la Ley 290 regula el funcionamiento y las competencias del Poder Ejecutivo, y por tanto no puede derogar leyes específicas sobre la materia como la Ley de Participación Ciudadana.

A simple vista resalta que el Decreto 3-2007 reduce la participación ciudadana al cumplimiento de los objetivos y planes del nuevo gobierno, es decir una concepción instrumental de la participación que había sido superada tanto en la Constitución como en la Ley 475. Sin duda que el nuevo enfoque centralizado y estatista del CCC se distingue claramente del enfoque de gobernanza como espacio de concertación público-privada entre agentes que asumen responsabilidades conforme sus cargos y capacidades.

Ante el Decreto 3-2007, la Junta Directiva del CONPES ha planteado al gobierno *"que no se dupliquen esfuerzos y recursos, y se aprovechen los espacios de participación que se han venido creando a lo largo de muchos años y con grandes esfuerzos por parte de la sociedad civil, tanto a nivel nacional con el CONPES, CONADES y los Consejos Consultivos que tienen algunos Ministerios, como en nivel territorial con los Comités de Desarrollo Departamentales y Regionales de la Costa Caribe, y los Consejos de Desarrollo Municipales."*[207] En el mismo comunicado público, le recomienda al Presidente que la CCC sea subsumida por las Mesas de Gobernabilidad que tienen las instancias de concertación mencionadas y que aprueben la ley de acceso a la información pública. La respuesta del gobierno ha sido nombrar una nueva Junta Directiva del CONPES sin considerar que estos eran elegidos en el seno de las comisiones de trabajo y ha designado como Coordinador al diputado del FSLN Dr. Gustavo Porras violentando el Reglamento de la Asamblea que prohíbe a sus representantes asumir otro cargo en el gobierno.

En igual sentido se han pronunciado otras redes de OSC como la Coordinadora Civil y la Red por la Democracia y el Desarrollo Local, pidiendo mayor explicación sobre las nuevas instancias y solicitando que se tome en cuenta la opinión de los ciudadanos y sus organizaciones sociales en las reformas al marco legal de la participación ciudadana- Al mismo tiempo estas redes nacionales de OSC muestran su *"preocupación por el futuro del proceso de descentralización política y administrativa en el que veníamos participando de manera activa"*[208] y proponen que antes de crear nuevas instancias *"se*

debe estudiar cómo han funcionado las instancias existentes y mas bien fortalecerlas y hacerlas más representativas".[209] Por su parte, los representantes de los Consejos de Desarrollo en diferentes departamentos del país expresaron que desconocen las funciones de la estructura propuesta por el gobierno actual y que mantendrán el funcionamiento de sus instancias multisectoriales con amplia participación de OSC e instituciones estatales.[210]

A nivel municipal, se considera que la conformación de estos CCC nombrados por el Ejecutivo violentarían el principio de autonomía municipal, al establecer una estructura paraestatal paralela a las autoridades electas de forma directa por la población local. Esto podría convertirse en fuente de conflictos con las Alcaldías particularmente en los 66 municipios (43%) donde el FSLN ha perdido las elecciones municipales y con las OSC autónomas o afines a otros partidos. Cabe recordar que en Nicaragua nos encontramos con un país multicultural, con una sociedad civil diversa, en la cual hay una afinidad sandinista del 38% de los ciudadanos mayores de 16 años según la última elección nacional. En definitiva, el argumento de la democracia directa parece convertirse en un simple slogan populista, al igual que *"El pueblo presidente",* para enmascarar un proyecto centralista y partidario que contradice los esfuerzos por la descentralización del sistema político, que han venido impulsando laboriosamente las OSC, particularmente las asociaciones de municipios, con apoyo de la cooperación externa.[211] Recordemos que la Constitución Política define el sistema político como una República Democrática Participativa y Representativa, estableciendo formas de participación directa como son el plesbicito cuando el Poder Ejecutivo desea consultar una decisión de su competencia, y el referéndum o ratificación de leyes por parte de la Asamblea. El problema no es exclusivo de este gobierno, como ha expresado E.Quintanilla: *"el estado debe de ver en la sociedad civil no un riesgo o una amenaza, sino al contrario abrir su puerta, porque al fin y al cabo incluso para los mismos partidos políticos es beneficioso que haya una buena gestión gubernamental ante sus ciudadanos y por lo tanto gana más créditos."*[212]

En algunos ministerios observamos una apertura limitada e instrumental de las OSC, por ejemplo en el Ministerio de Agricultura (MAGFOR) se ha planteado la participación de OSC en la implementación de políticas de crédito, asistencia técnica y capacitación a pequeños y medianos productores del campo. En el caso del Ministerio de Educación, se han abierto espacios de concertación con algunas OSC en torno a la revisión de los textos escolares, aunque otras medidas no han sido consultadas con OSC, como la derogación de la autonomía escolar. Esta medida se ha justificado con el fin loable de asegurar la gratuidad de la enseñanza, pero que ha creado confusión sobre el rol de las instancias establecidas en la Ley de Participación Educativa y sobre las capacidades financieras del gobierno para atender el incremento de la matricula y los costos que antes cubrían los padres. Los retos que enfrentan estas iniciativas gubernamentales son, por un lado, abrir oportunidades iguales a todas las OSC evitando un sesgo partidario excluyente, y por otro, superar un enfoque instrumental de las OSC que suele reducirlas al rol de aportar recursos humanos y materiales en la ejecución de políticas prediseñadas centralmente.

Conclusiones

Durante las últimas décadas Nicaragua avanza en un complejo proceso de democratización política, tanto en el ámbito representativo con procesos electorales periódicos como en la dimensión participativa, con el creciente rol de las OSC en políticas públicas; sin embargo, se observa una brecha considerable entre el marco jurídico del sistema político y la realidad, donde ha prevalecido la voluntad de los grupos de poder.

Prevalece un sistema centralista, que parece reafirmarse con el actual gobierno del FSLN, en contraposición al proceso de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos municipales ocurridos en los últimos años. Este proceso ha ocurrido en el marco de un debate entre, por un lado, un modelo neoliberal del ajuste estructural y la reducción del

gasto público, que traslada una serie de funciones públicas a los gobiernos locales sin acompañarlas de los recursos necesarios y que promueve la participación ciudadana para el aporte de mano de obra y recursos locales a proyectos centrales. Por el contrario, diversas OSC como la Red por el Desarrollo Local (RPCDL) y la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC) han promovido un modelo de descentralización democrática basada en la participación plena de la ciudadanía y en el fortalecimiento de los gobiernos locales para la promoción del desarrollo y la prestación eficiente de servicios básicos.

El énfasis observado en los últimos años por parte de las OSC en impulsar cambios legales e institucionales obedece a varios factores. Sobresale el interés de los organismos internacionales en la modernización y transparencia estatal, pero también la estrategia de las OSC de superar la discontinuidad de las políticas debido a los cambios de gobierno y de funcionarios en cada elección mediante la institucionalización de normas legales. Sin duda, la multiplicación de leyes y políticas no garantiza los cambios socio-económicos deseados. Se requiere además del cumplimiento por parte de los entes estatales, lo que supone fondos suficientes del Presupuesto, apropiación de esas normas y voluntad de las autoridades políticas y judiciales, así como del conocimiento, aceptación y demanda ciudadana.

Encontramos una multiplicidad de espacios de gobernanza creados en los últimos años como resultado de múltiples factores. Estos incluyen el fortalecimiento de redes de OSC en su incidencia política a nivel del estado nacional, acompañado por las agencias de cooperación externa que traen la experiencia de sus países. También el que las instituciones de gobierno debilitadas por las políticas de ajuste, hayan valorado la necesidad de conjugar esfuerzos con OSC y empresas para abordar los graves problemas del país.

Observamos que el funcionamiento de estos espacios ha sido irregular, particularmente en las instancias nacionales, siendo más fácil a nivel municipal dadas las redes sociales que vinculan a los actores locales que comparten una identidad, conocen

su realidad y comparten su problemática. Estudios realizados señalan que el rol de los actores civiles en los espacios de gobernanza local depende de su articulación, su identidad y visión común, un liderazgo legítimo y transparente, su capacidad de negociación, y por otro lado, de la apertura democrática y descentralizada de las instituciones estatales.[213]

La articulación de un sistema nacional de concertación es reciente, sin embargo se han señalado sus logros en términos de resultados alcanzados en consenso (por ejemplo, el acuerdo sobre inversión nacional en prioridades departamentales) y básicamente en términos del aprendizaje de los actores estatales y civiles en desarrollar capacidades de diálogo y coordinación en función de satisfacer intereses de la población. Sin duda, es un sistema complejo de múltiples niveles y numerosos actores, que escasamente conocen y valoran muchos funcionarios estatales, líderes sociales y políticos.

Durante este período han aflorado algunas tensiones entre OSC y gobierno. Una cuestión recurrente ha sido el financiamiento de OSC vía cooperación externa, un aspecto que todos los gobiernos han tratado de regular y aprovechar para sus políticas. Como lo expresó Jorge Campos *"ha habido una cierta posición del gobierno en el sentido de decir: -es que todo eso debería entrar por los canales del gobierno y no de las ONG porque no sabemos si lo usan bien... y sí es un gobierno sandinista tal vez va a favorecer a las ONG sandinistas y si es antisandinista talvez va a favorecer a las otras ONG".*[214] En este sentido, la afinidad político partidaria ha sido un factor determinante del tipo de relación entre una OSC y el gobierno de turno. Esta relación ha oscilado desde una posición crítica y opositora ante un gobierno que no los convoca por su signo politico contrario, hasta una opción de colaboración y beneficio mutuo entre OSC y un gobierno del mismo signo.

Las actitudes intolerantes y dominantes de algunos representantes en estos espacios también han producido tensiones que han afectado su funcionamiento. Por otro lado, la inestabilidad y los conflictos entre los poderes del estado han obstaculizado el diálogo con las OSC, como señala Violeta

Granera *"la falta de institucionalidad afecta enormemente la capacidad de incidencia porque este es un baile de dos, si hay uno que trastavillea pues se pisan los callos, necesitas tener un buen interlocutor porque el diálogo es una comunicación de doble vía".*[215]

Otras limitantes que los sujetos entrevistados señalaron sobre el funcionamiento de estos espacios de gobernanza se refieren a aspectos como la multiplicación de comisiones sobre temas afines que superponen sus funciones y actividades, la rotación y discontinuidad de participación de los delegados a estas instancias, las rivalidades entre sus miembros por razones político-partidarias o de protagonismo de sus miembros, la tendencia a una labor coyuntural careciendo de una planificación y monitoreo sistemático, la dependencia de su convocatoria y funcionamiento en pocas instituciones estatales que concentran la información y las decisiones, y que tienden a promover una participación meramente instrumental de las organizaciones civiles para la ejecución de políticas y planes prediseñados por las instancias centrales, el establecimiento de relaciones bilaterales entre organizaciones que son miembros de un espacio de gobernanza para ejecutar un plan de acción, dejando de lado la oportunidad de plantearlo en el espacio con la participación de todos sus integrantes.

Al preguntar ¿Cuáles son los ingredientes básicos para que funcione bien un espacio de concertación entre las instituciones estatales y las organizaciones civiles?, las personas entrevistadas en este estudio han señalado los siguientes elementos que resumimos a continuación:

- Voluntad política de dialogar, escuchar y concertar
- Tolerancia de otras opiniones e ideologías
- Respeto de los roles de cada actor
- Una actitud constructiva y propositiva
- Representatividad de sus Miembros y que informen a sus organizaciones
- Capacidad de elaborar propuestas sólidas y realistas

- Aporte estatal de fondos para su funcionamiento y aporte de las OSC
- Agenda consensuada sobre temas relevantes
- Mantener sesiones regulares según cronograma acordado
- Enviar invitaciones a reuniones con tiempo adjuntando documentos a discutir.
- Cumplir compromisos de trabajo y dar seguimiento

Estos son los retos que deben retomar todos los integrantes de estos espacios, tanto de la sociedad civil como del estado y de la empresa privada, para alcanzar un funcionamiento eficiente y eficaz de estas instancias de concertación para el desarrollo humano sostenible del país.

Referencias

128 Taylor M. y Howard J., Non-governmental actors and the political dimension: navigating the tensions in new governance spaces, ISTR Conference Tailand, July 2006

129 Saldomando A.,(2002) Gobernabilidad: entre la democracia y el mercado, COSUDE, Managua.

130 Hans M.,Heinett H.and Stewart M.,(2005) Urban Gobernance and Democracy: Leadership and Communitey Involvement, Routledge, New York, p 19

131 Koiman J, (2005) "Gobernar en gobernanza", Revista Gobernabilidad Vol.1 N°16, Febrero

132 Newman, Janet (ed.) Remaking governance : peoples, politics and the public sphere, Bristol: Policy Press, 2005. pag.4

133 Cornwall, A. New Democratic Spaces? The politics and dynamics of institutionalised participation, IDS Bulletin, 35.2004,

134 Jessop Bob, "Governance and metagovernance" 2002, www.comp. lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop

135 Consultative comité on Programa and operacional questions, "Governance", ACC/2000/POQ/CRP.20, UN, New York, Sept.2000

136 UNDP, On Governance, Policy Paper, N.Y. 1997

137 World Bank, "Governance and Development", Washington, 1992

138 Ibid.

139 Hans M. et.al. op.cit

140 Lungo M.(Comp.), Gobernabilidad urbana en Centroamérica, San José, FLACSO, 1998, p.39.

141 Guzman L.H., La representación politica en Nicaragua, Managua, FNG, 2004

142 www.cse.gob.ni

143 Ver analisis de Manuel Ortega, "Los resultados electorales del 2006 en Nicaragua", 14-11-2006

144 Guadamuz C., Pobreza y Gobernabilidad en Nicaragua, Embajada Suecia, Managua Agosto 2006

145 Entrevista personal, Agosto 2006

146 Cuadra Pablo A., El Nicaragüense, Ed. Unión, Managua, 1968.

147 Álvarez Montalbán E., Cultura política nicaragüense, Hispamer, Managua, 2000. Pág. 70

148 Vargas Oscar R., El síndrome de Pedrarias, CEREN, Managua, 1999.

149 Pérez Baltodano Andres. Entre el Estado conquistador y el Estado Nación: providencialismo, pensamiento político y estructuras de poder en el desarrollo histórico de Nicaragua., IHNCA-UCA-FFE, Managua, 2003.

150 León Núñez José, El síndrome del figureo, Managua, Ed. Pavsa, 1999
151 Entre otros ver los estudios de Montenegro S. y Cuadra E.: Jóvenes y cultura política en Nicaragua, HISPAMER, Managua, 2001. PNUD, Las regiones autonomas del Caribe. Informe de Desarrollo Humano de Nicaragua, Managua, 2005. Delgado, Romero Rodolfo: Por una cultura política democrática en Nicaragua en Vannini et.al Memoria: Política, Cultura y Sociedad, Managua, IHNCA, 1998, p. 183 a 194. Ortega Hegg, Manuel: Cultura política, gobierno local y descentralización, FLACSO, San Salvador, 2001.
152 Serra Luis y López Pedro, La cultura política de la Democracia en Nicaragua 2004, LAPOP-UCA, 2004, pp.109-110.
153 Instituto Interuniversitario de Iberoamerica, Elites Parlamentarias Latinoamericanas. Datos de Opinion. Universidad de Salamanca, 2006.
154 Serra y Lopez, op.cit., pp 53-54.
155 Entrevista Personal, Mayo 2006
156 Entrevista Personal, mayo 2006
157 Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua Ley Nº 28-1987)
158 Espinoza G., Palacios J.R, Lopez O., Descentralización y desarrollo económico local en Nicaragua, Fundación Ebert, Managua, 2004, p.15.
159 Ley de Transferencia Presupuestaria a los Municipios de Nicaragua. Ley 466 de 2003.
160 Ortega M. y Castillo M, op.cit., 2006, pag.144
161 Entrevista Personal, Mayo 2006
162 Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo, Managua, 2003.
163 SETEC-OAP, Politica Nacional de Descentralizacion Orientada al Desarrollo Local, Abril 2006.
164 SETEC-OAP, Descentralizacion en Accion: Estrategia Nacional de Descentralizacion y Desarrollo Local, Dic. 2006
165 Ibid.
166 Fruhling et.al., op.cit, pag. 358
167 MINSA Rol de los SILAIS, Managua 2004
168 INEC, EMNV 2001
169 Ministerio de Salud. Informe de Cuentas Nacionales de Salud. Managua, 2002.
170 Vargas O.R., La educación en Nicaragua 1990-2005, Managua, Editarte, 2005, p.283
171 Asencio C., Ruiz R., Sequeira V., "Lecciones aprendidas de la autonomía escolar nicaragüense", Managua, 2001.
172 Cuadra E.y Montenegro S., La descentralización en Nicaragua, Managua, CINCO, 2003. Silvio Prado (comp.), Descentralización y participación ciudadana en Centroamérica, H.Boll, San Salvador, 1999.
173 Entrevista personal realizada en Agosto 2006.
174 Entrevista personal realizada en Agosto 2006
175 Moncada M. y Sotomayor E., Informe Final sobre el Sistema Nacional de Coordinación para la Implementación, Monitoreo y Evaluación Participativa de la ERCERP, Managua, 2002
176 Gobierno de Nicaragua, Plan Nacional de Desarrollo, Managua, 2005
177 Entrevista personal, mayo 2006
178 Entrevista personal, mayo 2006
179 Castillo M., Diagnostico nacional sobre el estado de la organización de los CDM, Managua, Red por la Democracia y el Desarrollo Local, Marzo 2006
180 Entrevista personal, Mayo 2006.
181 Prado S. y Aragon J.B., Evaluación de la implementación de la Ley de Participación Ciudadana, Managua, Noviembre 2006
182 Moncada, M y Wallace (2005). Valoración de avances del PASE. Informe de consultoría.
183 http://www.pase.gob.ni
184 Entrevista a Edgard Sotomayor, Coordinador del PASE, Agosto 2006
185 2º Foro de Participación ciudadana y desarrollo local, INIFOM-AMUNIC-RNDL, Managua, Hotel Las Mercedes, Febrero 2006
186 Entrevista Personal, Mayo 2006
187 Entrevista, op.cit.
188 INIFOM, Marco conceptual para el desarrollo economico local en Nicaragua. Propuesta ampliada del proceso de concertacion multisectorial, Febrero 2007
189 Decreto de reorganización y funcionamiento del CONPES, La Gaceta no. 211, 1-11-2005

190 Para mayor coordinación con el gobierno, en 2006 se reorganizaron las comisiones según los gabinetes ministeriales en los temas señalados.
191 Borchgreving A. op.cit. p 53.
192 Cuadra E. et.al., La gobernabilidad al servicio de las reformas, Managua, CINCO, 2003.
193 Ley 475-2003 Artos 38-45.
194 Silva Perez Ada. E., Análisis jurídico legal de instancias formales de participación ciudadana, CONPES-USAID, Managua, 2006, pag.11
195 Entrevista personal, mayo 2006
196 Entrevista personal, mayo 2006.
197 Entrevista personal Agosto 2006
198 Entrevista personal, Abril 2006
199 Entrevista personal, Mayo 2006
200 CONPES, Acción Ciudadana para el Próximo Quinquenio 2007-2011. Propuestas y sugerencias desde la ciudadanía para fortalecer la democracia y el desarrollo en Nicaragua, Managua, 2006
201 Entrevista Personal, Mayo 2006.
202 Entrevista escrita, Febrero 2007
203 Prado Silvio, "Se va a poner a prueba de que esta hecha nuestra sociedad civil", Managua, Envio 298-299, Enero-Feb. 2007
204 Serra Luis, "Una democratizacion peculiar: Nicaragua en los 80s" en Tangermann Klaus, Ilusiones y dilemas: la democracia en Centroamérica, San Jose, FLACSO, 1995.
205 Portantiero, J.C., "Debates sobre la sociedad civil" en Hengstenberg P., (eds), op.cit. 1999. p.37
206 Castillo M., op.cit., 2006 Prado S., op.cit., 2006.
207 Junta de Directores del CONPES, 22 Enero 2007, publicado en El Nuevo Diario, 9-2-2007
208 Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local, "Por una participacion ciudadana critica, activa, propositiva y corresponsable con el desarrollo local", El Nuevo Diario, 7-2-2007
209 Muñoz Georgina, Enlace de la Coordinadora Civil, Entrevista por Luis Sanchez, El Nuevo Diario, 4-2-2007.
210 Loaisiga Ludwing y otros, Consejos de Desarrollo Departamentales contra la pared, Managua, La Prensa, 14-3-2007.
211 Montenegro S., op.cit., 2007
212 Entrevista personal, Agosto 2006
213 Chorlavi, "Gobernanza ambiental descentralizada" Abril 2005 www. grupochorlavi.org./gobernanzambiental
214 Entrevista personal, Abril 2006
215 Entrevista personal, Mayo 2006

REFLEXIONES FINALES

Este breve panorama de la sociedad civil en Nicaragua nos muestra una floreciente dinámica de diversas organizaciones civiles que responden a los intereses de sus miembros. Muchas de ellas brindan servicios sociales e impulsan múltiples proyectos de desarrollo con participación solidaria de los pobladores y el apoyo financiero de la cooperación externa. Al mismo tiempo, la mayoría de estas organizaciones participan activamente en varias redes de la sociedad civil conforme su temática priorizada y en espacios de concertación con el Estado tratando de incidir en las políticas públicas, tanto en su formulación como en su ejecución y evaluación.

Encontramos en los últimos años que las OSC han protagonizado fuertes luchas por reivindicaciones sociales. Ello muestra la vitalidad de distintos sujetos sociales que participan en múltiples organizaciones, redes y movimientos que se han convertido en los últimos años en instancias de participación ciudadana que los partidos políticos no han sido capaces de promover. En la mayoría de los casos el interlocutor de las demandas de OSC ha sido el estado, debilitado por las pugnas entre grupos políticos, por su subordinación a instituciones financieras internacionales y por su carácter fragmentado, burocrático y corrupto. Un estado bajo gobiernos neoliberales que concebían su rol como simple facilitador del mercado capitalista, el cual se encargaría del crecimiento económico y de atender las demandas sociales. El resultado es la insatisfacción de las demandas sociales y de pérdida de legitimidad del gobierno, tal como sucede en otros países de América Latina, lo cual muestra los límites de la democracia representativa al dejar por fuera la democratización económico-social y el cumplimiento de los amplios derechos establecidos en la Constitución política del país.

La riqueza de la sociedad civil Nicaragüense se manifiesta en los distintos tipos de organizaciones, los grupos sociales afiliados, las áreas temáticas y los enfoques de trabajo, las relaciones con el estado y con la población. Una distinción

clásica en la academia es aquella que diferencia entre un tipo de OSC "de miembros" y la OSC "de interés público". En las primeras los participantes son socios voluntarios que eligen sus representantes (por ejemplo un sindicato) y que satisfacen los intereses de sus integrantes, las segundas tienen una membresía reducida y realizan actividades de interés social o público (por ejemplo una fundación). Teóricamente la representatividad y legitimidad es mayor en las OSC "de miembros" que en OSC "de interés público", sin embargo, la realidad en Nicaragua nos muestra que las diferencias no son tan claras, encontramos OSC de miembros con líderes permanentes que centralizan las decisiones y la información, y hay OSC de interés público que mantienen una comunicación fluida con la población y expresan sus intereses. En todo caso, un reto para todas las OSC es llevar a la práctica en sus propias organizaciones los valores que predican y reclaman a la sociedad política: democracia, transparencia, equidad y eficacia.

La cuestión de la representatividad se vincula al tema de la autonomía de las OSC, ya que la dependencia de una OSC de otra organización "madre" (partido, iglesia, agencia cooperación, estado) puede generar una contradicción entre las demandas de la ciudadanía y las orientaciones del órgano rector. Estas últimas obedecen a prioridades nacionales o internacionales, que pueden relegar a un futuro incierto las demandas particulares de un grupo social organizado. Se observan dos modelos contrarios de relaciones: en un extremo encontramos relaciones de subordinación y clientelismo de las OSC frente a poderosas instituciones (partido, estado, agencia); y por otro lado, identificamos relaciones horizontales bajo el modelo de redes, alianzas o federaciones que respetan la autonomía de sus miembros.

Igualmente diversos son los enfoques y metodologías de trabajo que encontramos en el plural mundo de las OSC. Por un lado se encuentran abordajes "asistencialistas" de problemas sociales, que brindan gratuitamente los bienes y servicios a los "beneficiarios" manteniendo su pasividad, por otro lado, hay experiencias de participación ciudadana en el análisis y

solución de los problemas bajo una cogestión entre OSC y actores locales tratando de "empoderarlos" y desarrollar sus capacidades de autogestión y de demanda de sus derechos. Mientras el primer abordaje ubicaría esas OSC en un rol funcional al modelo neoliberal tratando de paliar sus efectos sociales más perniciosos, en el segundo enfoque las OSC juegan un rol de formación de ciudadanía activa y crítica que fortalece la democracia participativa y la economía solidaria.

Este breve estudio de las OSC nicaragüenses releva la necesidad de impulsar investigaciones interdisciplinarias cuanti-cualitativas, comparativas y participativas para ahondar en los múltiples temas abordados, comenzando por la reconstrucción de su evolución histórica y sus relaciones con el estado. Se requiere un mapeo integral de todas las organizaciones civiles, incluyendo la multiplicidad de pequeños actores locales carentes de personería jurídica, para relevar su aporte multifacético al desarrollo humano del país. Igualmente es preciso elaborar una sistematización de las principales experiencias realizadas por las OSC en las últimas décadas que nos permita extraer lecciones para el fortalecimiento de la participación ciudadana y la superación de la pobreza.

El sistema político de Nicaragua combina la formas representativas y participativas de una república democrática, y consagra legalmente los derechos políticos de participación y asociación, mientras que su ejercicio está regulado por leyes y decretos particulares para los distintos tipos de OSC. Hay que destacar a nivel latinoamericano el contar con una Ley de Participación Ciudadana, la cual es vista como un derecho que va más allá de la información y la consulta, pues incluye la participación en la toma de decisiones, en la ejecución y evaluación de las políticas públicas tanto locales como nacionales, y establece como obligación del Estado hacerla efectiva. Es así como se establecen diversas instancias de concertación entre Estado-sociedad civil-mercado desde el nivel municipal, pasando por el nivel departamental o regional (Caribe), hasta llegar al ámbito nacional.

Sin embargo, se observa una brecha entre el "deber ser" jurídico y la realidad de la participación ciudadana. Ello tiene sus causas en múltiples factores, entre los que se destacan el peso inercial de una cultura política verticalista, pragmática y excluyente que predomina entre los líderes políticos, el escaso tiempo de apropiación y ejercitación de la Ley de Participación Ciudadana (2003-06) en el marco de un joven proceso de transición democrática en el país. Por otra parte están las limitantes en la ciudadanía derivadas de la situación de pobreza, la desinformación, el bajo nivel educativo combinado con una fuerte influencia de una ideología religiosa providencialista y fatalista.

Sin desmerecer el peso inercial de la cultura política, no creemos que constituya una determinación histórica inmutable sino una construcción de los actores sociales. Es posible que estos actores desarrollen la capacidad de modificar los elementos negativos de la cultura heredada y de producir una cultura democrática alternativa y pluralista en una Nicaragua multiétnica donde existen una diversidad de valores, actitudes y experiencias entre los grupos étnicos, las regiones, el sector urbano o rural, categorías sociales de género y generacionales, que conforman diversas subculturas. En esta labor de rescate de la identidad cultural propia y la promoción de la participación ciudadana están abocadas muchas OSC tanto del Caribe como del Pacífico y Centro del país. Como señalan Cohen y Arato, *"para preservar el espíritu democrático se requiere el establecimiento y la creación, en el nivel de la estructura constitucional y de la cultura política, de un papel activo de las iniciativas de la sociedad civil".*[216]

Al igual que en otros países del mundo, en Nicaragua encontramos que en las últimas décadas se han creado múltiples espacios de "gobernanza", es decir de comunicación y concertación entre actores civiles, estatales y empresas privadas. Esto ha sido resultado de diversos factores tales como el desarrollo de las OSC, la reducción del aparato estatal, la ineficiencia de los partidos políticos como canales de intereses ciudadanos, la asunción por empresas de sus responsabilidades sociales, la complejidad y magnitud de

problemas como la pobreza, la inseguridad y la destrucción ecológica.

A pesar del corto tiempo de funcionamiento del sistema nacional de concertación, se observan resultados positivos como son la elaboración de planes de desarrollo municipal y departamental y la canalización de inversiones a prioridades departamentales. Pero lo más relevante ha sido el aprendizaje de los actores estatales y civiles en desarrollar capacidades de diálogo y coordinación en función de satisfacer intereses de la población. Como señalan Prado y Aragón en su reciente estudio del tema, *"los funcionarios públicos han empezado a reconocer la validez de los espacios participativos como un mecanismo válido para hacer más eficiente su trabajo y dar mayor eficacia a sus productos. Esto se ve reflejado en la importancia que se empieza a dar a los Consejos Sectoriales y a los Consejos Departamentales."*[217]

Sin duda, a nivel municipal, los espacios de gobernanza han funcionado mejor que a nivel departamental/regional y nacional, ya que los actores estatales y civiles conocen mejor la realidad local y comparten intereses comunes (por ejemplo, mayores transferencias presupuestarias del gobierno central). A nivel del estado central, se ha observado una debilidad institucional que ha afectado el funcionamiento de espacios de gobernanza con la sociedad civil. Esta debilidad se ha manifestado en frecuentes conflictos entre poderes del estado y grupos políticos, los cambios en la constitución y leyes fundamentales para satisfacer intereses particulares, el control bipartidario de los poderes del estado y la dependencia de las instituciones financieras internacionales como el FMI/BM.

Observamos que las organizaciones civiles que participan en estos espacios de gobernanza se debaten entre dos posiciones: por un lado, asumir un rol funcional a las políticas sociales del Estado neoliberal, aportando su presencia pasiva, sus conocimientos y recursos para ejecutar políticas estatales prediseñadas, o por el otro, promover el fortalecimiento de una ciudadanía organizada y empoderada de sus derechos que desarrolla capacidades autónomas para la incidencia

en políticas públicas, incluyendo la fiscalización del uso de recursos públicos.

Actualmente (Abril 2007) reina la incertidumbre sobre el marco jurídico de la participación ciudadana y la concertación social ya que el nuevo gobierno del FSLN ha establecido un Consejo de Comunicación y Ciudadanía (CCC) a cargo de la esposa del presidente de la República con el fin de promover la democracia directa, la formación ciudadana y el diseño de políticas y programas, al mismo tiempo que pretende dirigir todas las acciones de comunicación de los distintos entes del Poder Ejecutivo. El nuevo enfoque centralizado, partidista y estatista de la participación ciudadana se distingue claramente del enfoque de gobernanza como espacio de concertación público-privada entre agentes que asumen responsabilidades conforme sus cargos y capacidades. Por estas razones distintas redes de sociedad civil han planteado que se tome en cuenta la opinión ciudadana para estas reformas y que se aprovechen los espacios de participación que se han venido creando con grandes esfuerzos por parte de la sociedad civil.

La tenaz labor de las OSC muestra que la población nicaragüense posee aspiraciones y propuestas para un futuro mejor, así como capacidades humanas y disposición a colaborar en alcanzar sus sueños en alianza con otras personas, organizaciones civiles y estatales. Este capital humano le da un sentido a las acciones del presente y mantiene una esperanza necesaria para el desarrollo, tal como lo señala el Informe de Desarrollo Humano, los y las nicaragüenses desean una educación para sí y su familia, tener empleo, créditos, tierra, su propio negocio, vivienda, electricidad. El país que anhelan los/as nicaragüenses es una nación con justicia y seguridad jurídica, con oportunidades económicas y sociales para todos, sin corrupción y más democrático. Para lograrlo la población está dispuesta a colaborar pero demandan condiciones básicas: acceso a educación, vivienda, trabajo con ingreso digno, un sistema jurídico y político justo, transparente y estable, una democracia participativa que facilite información a los/as ciudadanos/as y su incidencia en decisiones políticas.[218]

Referencias

216 Cohen, J.y Arato, A., op.cit. 2000, pag.502
217 Prado y Aragón, op.cit., 2006, pag. 43
218 PNUD, Informe de Desarrollo Humano Nicaragua 2002: Las condiciones de la esperanza, Managua.

Bibliografía

Agudelo I., Un estudio de la militancia política en Nicaragua, Cuaderno N°5 de Investig., Managua, UCA, s.f.

Álvarez Montalbán E., Cultura política nicaragüense, Hispamer, Managua, 2000. Pág. 70

AMUNIC, "Comités Municipales y su Funcionamiento", Managua, 2003

Asencio C., Ruiz R., Sequeira V., "Lecciones aprendidas de la autonomía escolar nicaragüense", Managua, 2001

Barret G., Van der Plaat M., "Building community capacity in governance and decisión-making", Community Development Journal, Vol. 41, N. 1, Jan.2006, pp 25-36.

Balbis J., "ONGs, gobernancia y desarrollo en América Latina y Caribe", Documento de Debate 53, Programa MOST, UNESCO, 2001

Bejarano A.M., "Para repensar las relaciones Estado-Sociedad Civil-régimen político", Rev.Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, 1996 Vol2. N°2-3, pp 113-144.

Banco Central de Nicaragua, Informe Anual 2005, Managua

Banco Mundial, Governance and Anti-Corruption Homepage:http://www.worldbank.org/wbi/governance

Banco Nacional de Desarrollo, "El movimiento cooperativo en Nicaragua", mimeo, Managua, 1978

Benedicto L. y Moran M., Sociedad y Política: temas de sociología política, Alianza, Madrid, 1995.

Biekart K., The politics of civil society building, Internacional Books, Amsterdam, 1999.

Boisier S., "Desarrollo territorial y descentralización", Seminario sobre Descentralización, Lima, 2002

Booth J., P.Bayer, "Civil society, political capital and democratization in Central América", Journal of Politics, Ag.1998

Borchgrevink Axel, Nicaragua: A Study of Civil Society, Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2006

Braunschweig T. y Stöckli B., La perspectiva de la sociedad civil respecto a su participación en el seguimiento de ERP: evaluación de limitaciones y potenciales en Nicaragua, Alliance Sud, COSUDE, 2006

Calderón F. La reforma política. Deliberación y desarrollo. Caracas, ILPES-FES, 2002

Cansino, César, "Rediscutir el concepto de sociedad civil", México, Revista Metapolítica, Vol.1,No.2,abril-junio de 1997,

CAPRI. Directorio ONG de Nicaragua. Managua, 2004. Previos en 1995 y 2000

Cardona R.y Saldomando A., Descentralización, desarrollo local y gobernabilidad en Centroamérica, Salvador, CONFEDELCA, 2005.

Cardozo F.H., La sociedad civil y la gobernanza mundial, Documento, ONU, 2003

Castillo M., Diagnóstico nacional sobre el estado de la organización de los CDM, Managua, Red por la Democracia y el Desarrollo Local, Marzo 2006

Chalmers J., "Que tienen las asociaciones de la sociedad civil que promueven la democracia", Rev.Mex. de Cs.Pol.y Soc., UNAM, Oct.1997.

Chamorro Amalia, El cooperativismo en la cuenta pendiente de los gobiernos, El Nuevo Diario, 23-11-2006

Chavarría y Fernández, Apuntes para la historia del movimiento campesino en Nicaragua, Managua, Monografía de Licenciatura en Sociología, 1986.

CINCO. La descentralización en Nicaragua: diagnóstico del proceso., Managua, agosto 2003.

CINCO, "La nueva era que no fue", Boletín de Analisis Politico Nº10, Managua, Dic. 2006

Close D., Los años de Doña Violeta: la historia de la transición política, Managua, Editorial Lea, 2005.

Cogliati C., et. al., "gestión de organizaciones de la sociedad civil de combate a la pobreza", Bs.As., Crisol, 2002

Cohen J.L y Arato A., Sociedad civil y teoría política, FCE, México, 2000

CONPES, Acción Ciudadana para el Próximo Quinquenio 2007-2011. Propuestas y sugerencias desde la ciudadanía para fortalecer la democracia y el desarrollo en Nicaragua, Managua, 2006

CONPES, Memoria del 5to.período de sesiones, Managua, Diciembre 2006

Coordinadora Civil de Nicaragua,

- "Visión de País", Boletín Electrónico, www.ccer.org.ni
- Propuesta para la Reconstrucción y Transformación de Nicaragua, Dic. 1998.
- "Convirtiendo la tragedia del Mitch en una oportunidad para el desarrollo" Managua, 1999,
- "La Nicaragua que queremos", Managua, 2001

Córdova Macías- Ortega Hegg. Centroamérica: gobierno local y participación ciudadana en Nicaragua. FLACSO Programa El Salvador, 1996.

Cornwall, A. New Democratic Spaces? The politics and dynamics of institutionalised participation, IDS Bulletin, 35, 2004

Cruz A. et.al., Mapeo y caracterización de la sociedad civil en Nicaragua,

BID-ASDI, Managua, Agosto 2006
Cuadra E. y Montegro S., Cultura política de la juventud en Nicaragua, Managua, CINCO, 2002.
Cuadra E.y Montenegro S., La descentralización en Nicaragua, Managua, CINCO, 2003
Cuadra Pablo A., El Nicaragüense, Ed. Unión, Managua, 1968.
Chamorro C.F."Las huellas del 79", en Revista "Confidencial", Nº 153, Managua, Agosto 1999
Delgado V., "Experiencia de la Red de Mujeres contra la Violencia", Mimeo, 2003
Delgado, R. R., Por una cultura política democrática en Nicaragua en Vannini et.al Memoria: Política, Cultura y Sociedad, Managua, IHNCA, 1998
De Souza Santos, Boaventura, Reinventar la democracia, reinventar el estado, CLACSO, Bs.As, 2005,
Diamond, Larry, "Repensar la sociedad civil", en Revista Metapolítica, Vol. 1, No. 2, México, abril-junio 1997.
Espinoza G. et. Al., Descentralización y desarrollo económico local en Nicaragua, Managua, F.Ebert, 2004
Etica y Transparencia, Estudio del Proceso de Cedulación, Managua, 2005,
Etica y Transparencia, Auditorías del Padrón Electoral, Managua 2005 y 2006.
Evers A. and LavilleJ.L, The Third Sector in Europe, United Kingdom, Ed.Elgar, 2004
Fenollosa L.T., "Desafiando las bases simbólicas de la exclusión: movimientos sociales y sociedad civil", Mexico, FLACSO, 1999.
Federación de ONG , "Los Desafíos de los Movimientos Sociales y ONG en el Contexto Actual de la
Globalización". Managua, 2004.
Fonseca Gizaneta y MacLean Melba, "Participación ciudadana indígena Sumu/mayangna en la RAAN", 1º Congreso Interdisciplinario de Investigación, UCA, Managua, Mayo 2007
Forbrig J.,"The nexus between Civil Society and Democracy" 2002, www.kakanien.ac.at/beitr/theorie/JForbrig1
Fruhling P., Gonzalez M., Buvollen H., Etnicidad y Nacion: el desarrollo de la autonomía de la Costa Atlantica de Nicaragua (1987-2007), F&G Editores, Guatemala, 2007.
Fundacion A.C.Sandino, "Cambios institucionales. ONG: retos y tareas a partir del 2000", Managua, 2000.
Franco I., "Experiencia del CENIDH en derechos humanos", Mimeo, 2003

Giner Salvador (ed), Diccionario de Sociología, Alianza, Madrid, 1998.
Gobierno de Nicaragua,

- Ley de Participación Ciudadana N°475, Managua, 2003
- Sistema nacional de Coordinación para la implementación, monitoreo y evaluación participativa de la ERCERP, Managua, 29 de mayo de 2003
- Política Nacional de descentralización orientada al desarrollo local. Agosto de 2003.
- Plan Nacional de Desarrollo, Noviembre 2005
- Descentralización en acción: Estrategia Nacional de Descentralización y Desarrollo Local. Informe de resultados de la consulta nacional. Dic. 2006.

Gould J., El mito de la Nicaragua mestiza y la resistencia indígena, San Jose, UCR, 1997
Guadamúz C., Pobreza y Gobernabilidad en Nicaragua, Embajada Suecia, Managua Agosto 2006
Guzmán L.H., La representación politica en Nicaragua, Managua, FNG, 2004
Heinett H, Hans M.,.and Stewart M.,(2005) Urban Gobernance and Democracy: Leadership and Communitey Involvement, Routledge, New York, p 19
Hengstenberg P., Kohut K., Mainhold G. (eds), Sociedad Civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad, Caracas, Nueva Sociedad, 1999.
Howard J., Citizen Participation and Local Governance in Nicaragua: from clients to citizens?, MPhil Dissertation, IDS, 2001
Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), Marco conceptual para el desarrollo económico local en Nicaragua. Propuesta ampliada del proceso de concertación multisectorial, Febrero 2007
Instituto de Estadísticas y Censos (INEC),

- Informe General sobre la Encuesta 2005 de Hogares para la Medición del Empleo, Managua, 2006
- 8º Censo 2005 de Población y 4º de Vivienda, Cifras Oficiales, Managua, 2006
- Encuesta 2001 Nacional de Hogares para Medición del Nivel de Vida, Managua, 2003.

Instituto de Estudios Nicaragüenses (IEN). Cultura política. Cuaderno No. 1., IEN, Managua, 1997.
Instituto de Encuestas de Opinión (IDESO) "Gobernabilidad y participación

ciudadana", Managua, UCA, 2001
Instituto de promoción de la Democracia (IPADE), Informe de observación electoral, Managua, Mayo 2006
Instituto Interuniversitario de Iberoamerica, Elites Parlamentarias Latinoamericanas. Datos de Opinion. Universidad de Salamanca, 2006.
Jessop B., "Governance and metagovernance" 2002, www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop
Kamilamba K. M. y Castro Á. M., The NGOs of Development in the South: Neo-liberalism's Instruments or Popular Alternatives? En Boron A. y Lechini G. (eds), Politics and Social Movements in an Hegemonic World, CLACSO, Bs.As., 2005.
Kliksberg B., "Repensando el estado para el desarrollo social: mas allá de dogmas y convencionalismos", Rev.Mex.Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Set.1998
Kliksberg, B. "Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo." Revista de la CEPAL 69, 1999.
Koiman J, "Gobernar en gobernanza", Revista Gobernabilidad Vol.1 N°16, Feb. 2005
Kossoy A. et.al., "La gestión de organizaciones de la sociedad civil de combate a la pobreza" Bs.As., IIG, 2001
León Núñez José, El síndrome del figureo, Managua, Ed. Pavsa, 1999
López Carrión N., Descentralización y desarrollo económico local en Nicaragua, F.Ebert, Managua, 2004
López F., "Aproximaciones al concepto de cultura política", Convergencia N°22, Mex.2000
Lundwall, J. M. El capital social y su relación con el desempeño de la democracia local y la descentralización exitosa: el caso de Honduras. Tegucigalpa: PNUD. 2003
Lungo M.(Comp.), Gobernabilidad urbana en Centroamérica, San José, FLACSO, 1998.
Macdonald L., Supporting civil society: The political role of NGOs in Central América, New York, 1997
Malbran H. et.al., "Municipio, descentralización y participación ciudadana: Chile, Guatemala y Colombia, Bogota, CEJA, 2000.
Mangas Mairena E. (Editor). La fuerza de la gente. Prácticas participativas en Nicaragua. CDC-Hagamos Democracia, Managua, 2000.
Ministerio de Salud, Descentralización de la regulación de establecimientos de salud, Managua, 2003
Ministerio de Salud, Modelo Integral de Atención en Salud, Managua, 2004

Ministerio de Salud, Plan Nacional de Salud 2004-2015, Managua

Miranda N., et.al., Mitos y paradojas de la sociedad civil, Managua, CDC, 2002

Mangas Eduardo (editor). La Fuerza de la Gente. Prácticas Participativas en Nicaragua. Centro de Derechos Constitucionales y Hagamos Democracia, Managua, 2000.

Mato Daniel (compilador) Cultura, política y sociedad: perspectivas latinoamericanas, CLACSO,Bs.As., 2005

Moncada M. y Sotomayor E., Informe Final sobre el Sistema Nacional de Coordinación para la Implementación, Monitoreo y Evaluación Participativa de la ERCERP, Managua, 2002

Montalbán A., Cultura política, Hispamer, Managua, 2000

Montenegro, S. ' Nuestra sociedad civil es débil y ha sido debilitada'. Managua, Envío, mayo 2002.

Montenegro S., "La democracia: problema central de las relaciones estado-sociedad civil", Managua, CINCO, 2003

Montenegro S. Cuadra E., Saldomando A."La gobernabilidad en Nicaragua: primer informe", Managua CINCO. 2005

Montenegro S., "El espacio politico de la sociedad civil nicaragüense en el contexto actual", Foro de Sociedad Civil para la Gobernabilidad Democrática de Nicaragua, Managua, Mayo 2007

Murillo L, "Propuesta de abordaje de la problemática de la Pobreza en Managua", Mimeo, 2003

Navarro Karlos, Entre el poder y la historia. Ideologías transmutadas. Managua, Centro Nicaragüense de Escritores, 2000.

Newman, Janet (ed.) Remaking governance : peoples, politics and the public sphere, Bristol: Policy Press, 2005.

Núñez O., El síndrome del figureo, PAVSA, Managua, 1995

Nuñez O., La sociedad civil, Ruth Ed., Panamá, 2005

OEA, Informe de la Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, Washington, 2003

Ortega Hegg, M.

- Encuesta: cultura política y actitudes hacia las elecciones y el régimen de autonomía en las regiones autónomas, CASC-UCA, 1997.
- Cultura política local y percepción ciudadana en 14 municipios de las Segovias, CASC-UCA, 1997
- Construyendo la Participación ciudadana en Centroamérica. Cuadernos CASC-UCA, Managua, 2000.

• "El sistema político en Nicaragua", Enciclopedia de Nicaragua, Managua, Océano, 2003.

• Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento de los Procesos de Descentralización política El caso de Nicaragua, UPD/OEA/BID, 2004

• Cultura política del democracia en Nicaragua 2006, UCA-LAPOP, 2006, con M. Castillo.

Ortega Marvin y Serra L., "Los retos de la participación ciudadana en la revolución sandinista", Managua, ITZTANI, 1989

Palacios M., Diagnóstico de la Situación de las Mujeres en las Ciudades de Granada, Managua Masaya y Ciudad Sandino, Dto.CCSS UCA, 2006

Páez Montalbán R., "Las vicisitudes democráticas de la sociedad civil, México", UNAM, 2000

Pérez Baltodano A., "Estado, ciudadanía y política social: una caracterización del desarrollo de las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina" Curso de Postgrado, UCA, 2001

Pérez Baltodano A., Entre el estado conquistador y el estado nación, IHCA-FES, Managua, 2004.

PNUD, Informe de Desarrollo Humano de Nicaragua 2000 , Managua

PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2002: las condiciones de la esperanza, Managua

PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2005. Las regiones autónomas del Caribe, Managua.

Prado S. y Aragon J., Evaluacion de la ley de participación ciudadana, Managua, Nov.2006,

Prado S., "Se va a poner a prueba de que esta hecha nuestra sociedad civil", Managua, Envio 298-299, Enero-Feb. 2007

Putnam, R.D. . Making democracy work. Civic traditions in modern Italy. Princeton Univ. Press, 1993.

Quijano A., "Estado-nación, ciudadanía y democracia: cuestiones abiertas", en Perez B. 2001

Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local, "Democracia y elecciones municipales en Nicaragua", Managua, 2000.

-"Evaluación de la participación ciudadana en la gestión municipal 2001-2004 en 42 Municipios de Nicaragua", Managua, 2005.

Restrepo L.A. "Relación entre sociedad civil y estado", Análisis político Nº9, En-Ab 1990, pp.55-60

Reuben W., "ONGs y sociedad civil: dilemas de representación", Encuentro Internacional de ONGs, Managua, 2000.

Rizo M. et.al, Ciudadania e Identidad en las Regiones Autonomas de la Costa Caribe de Nicaragua, CIDCA-UCA-FINNIDA, Managua, 2004.
Roquebert Maria (Coord), Reformas laborales y accion sindical en Centroamérica, F.F.Ebert, 2005
Ruchwarger, G. 'The Sandinista Mass Organizations and the Revolutionary Process.' In Harris, R and C Vilas (eds.) Nicaragua: A revolution under Siege. London: Zed Books. 1985.
Sachs-Jeantet C., "Ciudad y gestión de las transformaciones sociales", Documento de Debate 2, Programa MOST, UNESCO, 1995.
Salamon L.M., La sociedad civil global: dimensiones del sector no lucrativo, Bilbao, Fund.BBVA, 2001
Salamon L, Sokolawski S., List R., Global Civil Society: An Overview, Baltimore:J.Hopkins, 2003.
Salazar R., Comportamiento de la sociedad civil latinoamericana, México, Libros en Red, 2002
Saldomando A., Gobernabilidad: entre la democracia y el mercado, COSUDE, 2002
Saldomando A.. ¿Se puede medir la gobernabilidad? En: Envío, Revista mensual de la Universidad Centroamericana, Managua, Año 21, número 248, noviembre 2002.
Samandu L, Luis Samandu, Aportes para la Formulación de una Estrategia Regional para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, San José, PNUD, 2000.
Santamaría S. y Mejia J., Evaluación de medio término del Programa de Modernización Alcaldía de Managua, BID-ALMA Managua, Marzo 2005.
Santis C., Education for democratic gobernance, Disc.Paper 62, MOST-UNICEF, s/f.
Segovia A., Integración real y grupos de poder económico en América Central, El Salvador, 2005
Seligson M, The political culture of democracy in Central América, México and Colombia, Vanderbilt Univ., 2004.
Seligson M., Auditoria de la democracia Nicaragua, 1999, Univ. Pittsburg, 2000
Seligson M., Civil Society, Local Government and Democracy in Latin América, Univ. Vanderbilt, 2004
Seligson M, The political culture of democracy in Central America, México and Colombia, Vanderbilt Univ., 2004
Serra L., El movimiento cooperativo campesino durante la revolución sandinista, Managua, UCA, 1991

Serra Luis, "Una democratización peculiar: Nicaragua en los 80s" en Tangermann Klaus, Ilusiones y dilemas: la democracia en Centroamérica, San Jose, FLACSO, 1995.
Serra L., "Participación política y movimientos sociales", Encuentro 164, UCA, 2003.
Serra L, López P., Cultura política de la democracia: Nicaragua, Managua, UCA, 2004
Serra L. y Nevitte N., Democracia y cultura política en Nicaragua, ET-UCA-NDI, Managua, 2005
Serrano Caldera A. et.al, Ética Política, Fund. F. Eber, Managua, , 2003
Serrano Caldera A. et.al., Legalidad, legitimidad y poder en Nicaragua", Managua, F.Ebert, 2004.
Silva Pérez Ada. E., Análisis jurídico legal de instancias formales de participación ciudadana, CONPES-USAID, Managua, 2006.
Singer P, "Globalización positiva y globalización negativa: la diferencia es el estado", en Perez B.A.2001.
Sojo C., El nuevo traje del emperador: modernización del estado en Centroamérica", FLACSO, 2000
Sojo C., "Estado y sociedad civil: roles y roces", Conferencia Reducción Pobreza, Managua, 2002
Spence J., La guerra y la paz en Centroamérica, Mass., Hemisphere Iniciatives, 2004
Stiglitz J., The future of global governance, Working Papers, IND, Columbia Univ., 2004
Taylor M., Craig G. and Parkes T., "Protest or partnership? The voluntary and community sectors in the policy process", Social Policy and Administration 38 (3) 221-239, 2004
Taylor M. y Howard J., Non-governmental actors and the political dimension: navigating the tensions in new governance spaces, ISTR Conference Tahiland, July 2006
Terán Vivas S. "Legalidad y legitimidad de las personas jurídicas sin fines de lucro en Nicaragua",
en Serrano Caldera A., op.cit., 2004.
Tocqueville, Democracy in America, University of Chicago Press, 2000
Torres Rivas E. (comp.), Política: teoría y métodos, EDUCA, San José, 1990
Torres Rivas E., "Sociedad Civil en la construcción democrática" Revista Espacios Nº 14, Set.2001, FLACSO, San José.
Valderrama M. (ed) La sostenibilidad de las ONGs latinoamericanas, Lima, ALOP, 2000

Valles J., Ciencia Política: una introducción, Alianza, Madrid, 2002.
Varela B.H., "Las ONG en Nicaragua: limitaciones y tendencias en su relación con la cooperación internacional", Managua, FONG-INIES-CON-SNV, 1998.
Vargas, Oscar R.. El síndrome de Pedrarias, CEREN, Managua, 1999.
Vargas O.R., La educación en Nicaragua 1990-2005, Managua, Editarte, 2005, p.283
Velásquez J.L, Sociedad civil y dictadura, San José, 1986
Wallace Salinas Guadalupe, Participación Ciudadana y Desarrollo Local. Centro de Derechos Constitucionales, Managua, 2002.
Walter K., El régimen de Anastasio Somoza 1936-1956, Managua, IHCA, 2004
Yagenova S.V. "¿Hacia dónde se encaminan las luchas de los movimientos sociales?" Revista OSAL Nº 19, Enero-Abril 2006, CLACSO. Bs.As.
Zúñiga M., "Análisis de la Ley General sobre Personas Jurídicas sin fines de lucro y propuesta de reformas", Managua, CC-CDC-ASDI, 2004.

ANEXO Nº1

SIGLAS UTILIZADAS

ALN: Alianza Liberal Nicaragüense
ANDEN: Asociación Nicaragüense de Educadores
CAFTA: Central American Free Trade Agreement
CC: Coordinadora Civil de Nicaragua antes llamada Coordinadora Civil de Emergencia y Reconstrucción (CCER),
CDD: Comité de Desarrollo Departamental
CDM: Comité de Desarrollo Municipal
CERAP: Comité Ejecutivo para la Reforma de la Administración Pública
CONADES: Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible
CONIMIPYME: Comisión de Micro, Pequeña y Medianas Empresas
CONPES: Consejo Nacional de Planificación Económica y Social
COSEP: Consejo Superior de la Empresa Privada
DRCA: Departamento de Registro y Control de Asociaciones del MINGOB
EMNV: Encuesta de Medición del Nivel de Vida
ENACAL: Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados
ERCERP :Estrategia de Crecimiento Económico y de Reducción de la Pobreza
FENACOOP: Federación de Cooperativas
FSLN: Frente Sandinista de Liberación Nacional
INEC: Instituto Nicaragüense de Estadisticas y Censos
INFOCOOP: Instituto de Fomento Cooperativo
JCOP: Junta Comunitaria de Obras y Progreso,
MAGFOR: Ministerio Agropecuario y Forestal
MCN: Movimiento Comunal Nicaragüense
MECD: Ministerio de Educación, Cultura y Deportes
MIFAMILIA: Ministerio de la Familia
MINGOB: Ministerio de Gobernación.
MINSA: Ministerio de Salud
MITRAB: Ministerio de Trabajo
MRS: Movimiento de Renovación Sandinista

OAP: Oficina de la Administración Pública
OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil
PASE: Proyecto de Apoyo y Seguimiento a la ERCERP
PEA: Población Económicamente Activa
PLC: Partido Liberal Constitucionalista
PN: Policía Nacional
PND: Plan Nacional de Desarrollo
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SECTEC: Secretaría Técnica de la Presidencia de la República
SILAIS: Sistema Integral de Atención en Salud
SNIP: Sistema Nacional de Inversiones Públicas
SNPC: Sistema Nacional de Participación y Concertación
SUKAWALA: Smo Kalpapakna Wahaine Tami (Asoc. Nacional de Comunidades Sumu)
UFNPA: Fondo de Población de la Naciones Unidas
UNAG: Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos
YATAMA: Yapti Tasba Masraka Nami Asila Takanka (Organización de los Hijos de la Madre Tierra) Pueblo Miskito.
UNO: Unión Nacional Opositora, (1990)
UPANIC: Unión de Productores Agropecuarios UPANIC

ANEXO Nº 2
Espacios de Concertación Nacional[a]

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

01 CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (CONPES)
02 CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO SOSTENIBLE (CONADES)
03 COMISIÓN NACIONAL AGRARIA
04 COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA (CNE)
05 COMISIÓN DE COMPETITIVIDAD
06 CONSEJO NACIONAL DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN

INTEGRAL A LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA Y LA DEFENSORÍA DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (CONAPINA)

07 COMISIÓN NACIONAL DE LA JUVENTUD
08 CONSEJO DIRECTIVO DEL FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL DE EMERGENCIA (FISE)
09 CONSEJO NACIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
10 SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN, MITIGACIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES
11 CONSEJO NICARAGÜENSE DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (CONICYT) (También con MIFIC)
12 COMISIÓN NACIONAL DEL AMBIENTE Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL (CONAMOR)
13 COMISIÓN DE TRATADOS DE LIBRE COMERCIO
14 CONSEJO DIRECTIVO DE LA COMISIÓN ESPECIAL PARA LA PROMOCIÓN DE INVERSIONES
MINISTERIO DE GOBERNACIÓN
15 CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD Y EDUCACIÓN VIAL
16 CONSEJOS DEPARTAMENTALES Y REGIONALES DE LUCHA CONTRA LAS DROGAS

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

17 COMISIÓN NACIONAL PARA LA APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Silva E. Ada, op.cit., 2006.

MINISTERIO DE FOMENTO, INDUSTRIA Y COMERCIO

18 CONSEJO NACIONAL DEL CAFÉ
19 COMISIÓN NACIONAL DE MINERÍA
20 COMISIÓN NACIONAL DE PESCA Y ACUICULTURA (CONAPESCA)
21 CONSEJO NACIONAL PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES
22 COMISIÓN NACIONAL DE NORMALIZACIÓN TÉCNICA Y CALIDAD
23 COMISIÓN NACIONAL DE METROLOGÍA
24 COMISIÓN NACIONAL DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES
25 COMISIONES NACIONALES SECTORIALES MIPYME
26 COMISIÓN DE ZONAS FRANCAS INDUSTRIALES DE EXPORTACIÓN (También con MHCP)
27 CONSEJO DIRECTIVO DEL INSTITUTO NICARAGÜENSE DE APOYO A LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (INPYME)

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES

28 CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN
29 CONSEJO NACIONAL DEL LIBRO
30 COMISIONES DEPARTAMENTALES Y REGIONALES DE CARRERA DOCENTE

MINISTERIO AGROPECUARIO Y FORESTAL

31 CONSEJO NACIONAL DE SEMILLAS
32 COMISIÓN NACIONAL DE SANIDAD AGROPECUARIA (CONASA)
33 COMISIÓN NACIONAL DE PLAGUICIDAS, SUSTANCIAS TÓXICAS, PELIGROSAS Y OTRAS SIMILARES
34 COMISIÓN NACIONAL FORESTAL (CONAFOR)

MINISTERIO DE SALUD

35 CONSEJO NACIONAL DE SALUD
36 CONSEJO NACIONAL DE PREVENCIÓN, REHABILITACIÓN Y EQUIPARACIÓN DE OPORTUNIDADES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD
37 COMISIÓN NICARAGÜENSE DEL SIDA (CONISIDA)
38 COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA ATÓMICA
39 COMISIÓN NACIONAL DE PROMOCIÓN DE LA LACTANCIA MATERNA
40 COMISIÓN NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA MORTALIDAD MATERNA Y PERINATAL
41 CONSEJOS DEPARTAMENTALES DE SALUD
42 CONSEJOS MUNICIPALES DE SALUD

MINISTERIO DEL TRABAJO

43 CONSEJO NACIONAL DEL TRABAJO
44 CONSEJO NACIONAL DE HIGIENE Y SEGURIDAD DEL TRABAJO
45 COMISIÓN NACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL Y PROTECCIÓN DE ADOLESCENTES TRABAJADORES (CNEPTI)
46 COMISIÓN NACIONAL DE SALARIO MÍNIMO
47 CONSEJO DIRECTIVO DEL INSTITUTO NACIONAL TECNOLÓGICO (INATEC)

MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES

48 COMISIÓN NACIONAL DEL AMBIENTE
49 COMISIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN AMBIENTAL
50 COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL DE EMISIONES VEHICULARES
51 COMISIÓN DEL OZONO
52 COMISIÓN DE CAMBIOS CLIMÁTICOS
53 COMITÉ NACIONAL DEL HOMBRE Y LA BIOSFERA (Comité MAB)
54 CONSEJOS DEPARTAMENTALES Y REGIONALES DE EDUCACIÓN AMBIENTAL
55 CONSEJOS MUNICIPALES DE EDUCACIÓN AMBIENTAL

MINISTERIO DE LA FAMILIA

56 CONSEJO NACIONAL DEL ADULTO MAYOR
57 COMISIÓN NACIONAL CONTRA LA VIOLENCIA HACIA LA MUJER, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

MINISTERIO DE TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA

58 CONSEJO NACIONAL DE TRANSPORTE TERRESTRE (CNTT)
59 CONSEJO NACIONAL DE LA CONSTRUCCIÓN (CONACON)
60 CONSEJO DIRECTIVO DEL FONDO DE MANTENIMIENTO VIAL
61 CONSEJO MUNICIPAL DE TRANSPORTE (CMT)

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

62 COMISIÓN NACIONAL ARANCELARIA Y ADUANERA

INSTITUTO NICARAGÜENSE DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA

63 CONSEJO DIRECTIVO DEL INSTITUTO NICARAGÜENSE DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA (INTA)

INSTITUTO DE LA VIVIENDA URBANA Y RURAL

64 CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA

65 JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO DE LA VIVIENDA URBANA Y RURAL (INVUR)

INSTITUTO NICARAGÜENSE DE CULTURA

66 CONSEJO NACIONAL DE TEATRO

67 CONSEJO DE COORDINACIÓN DEL INSTITUTO NICARAGÜENSE DE CULTURA

INSTITUTO NICARAGÜENSE DE JUVENTUD Y DEPORTES

68 CONSEJO NACIONAL DEL DEPORTE, LA EDUCACIÓN FÍSICA Y LA RECREACIÓN FÍSICA

INSTITUTO NICARAGÜENSE DE LA MUJER

69 CONSEJO CONSULTIVO NACIONAL DE LA MUJER

70 COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL DE LA MUJER Y DESARROLLO RURAL

INSTITUTO NICARAGÜENSE DE SEGURIDAD SOCIAL

71 CONSEJO DIRECTIVO DEL INSTITUTO NICARAGÜENSE DE SEGURIDAD SOCIAL (INSS)

INSTITUTO NICARAGÜENSE DE TURISMO

72 CONSEJO DIRECTIVO DEL INSTITUTO NICARAGÜENSE DE TURISMO (INTUR)

INSTITUTO DE FOMENTO COOPERATIVO

73 JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO DE FOMENTO COOPERATIVO (INFOCOOP)

INSTANCIAS TERRITORIALES

74 CONSEJO DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL

75 COMITÉ DE DESARROLLO MUNICIPAL

76 COMISIÓN NACIONAL DE DEMARCACIÓN Y TITULACIÓN (CONADETI)

77 CONSEJO REGIONAL DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (CORPES)

78 COMISIONES INTERSECTORIALES DE DEMARCACIÓN Y TITULACIÓN (CIDT)

Anexo Nº 3

Personas Entrevistadas[a]

Alba Palacios, Diputada en la Asamblea Nacional por el FSLN
Antonio Zepeda, Secretario del Sindicato de Educadores (ANDEN)
Dalila Martínez, Directora Planificación, Instituto de Fomento Municipal (INIFOM)
Edgard Sotomayor, Coordinador Programa PAS, Secretaria de la Presidencia SETEC
Edmundo Quintanilla, Funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Enrique Picado, Coordinador Nacional, Movimiento Comunal Nicaragüense (MCN)
Ileana Martínez, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD)
Iván García, Enlace de la Coordinadora Civil de Nicaragua (CC)
Jorge Campos, Oficial de Programas, Fondo de Población de ONU (UNFPA)
Jose A. Bermúdez, Secretario del Frente Nacional de Trabajadores (FNT)
Lesbia J. Morales, Coordinadora, Agencia Danesa de Cooperacion (IBIS)
María C. Sacasa, Oficial de Programa, Programa de Desarrollo de ONU (PNUD)
Nancy Arostegui, Centro de Proyectos CAPRI y Red de Desarrollo Local
Patricia Delgado, Secretaria Ejecutiva, Asoc. Municipios de Nicaragua (AMUNIC)
Violeta Granera, Coordinadora del Consejo Nacional de Planificación (CONPES)

a. Las entrevistas fueron realizadas en 2006, salvo Alba Palacios en 2007

Anexo Nº 4

DATOS BASICOS DE NICARAGUA[a]

Población	5,262,978 habitantes	Censo 2005
Tasa de crecimiento	1.7% entre 1995-2005	Censo 2005
Población menor 15 años	37.3 %	Censo 2005
Personas por hogar	5 Promedio	Censo 2005
Población en pobreza	46.2%	EMNV 2005
Población Extrema pobreza	14.9 %	EMNV 2005
Índice desarrollo humano	0.69	IDH 2005
Posición escala mundial	112 en 175 países	IDH 2005
Producto Interno Bruto PIB	4,694,971 U$ mill.	BCN 2005 (C$17.50 = U$1)
Tasa crecimiento PIB	3.4% 2006	BCN 2006
Tasa de Inflación	9 % 2006	BCN 2006
PIB per cápita	892 U$	PIB/HAB
Deuda Pública Externa	4,400.2 U$ mill Set.06	BCN 2006
Tasa desempleo	5.6 %	EMNE 2005

a. Fuentes: Sistema Nacional de Seguimiento a Indicadores de Desarrollo (SINASID) Gobierno de Nicaragua. Encuesta Medición Nivel Vida EMNV 2001 y 2005, Informe Desarrollo Humano IDH 2005, Encuesta Medición Nivel Empleo EMNE 2005 Censo de Población y Vivienda INEC 2005. Informe Anual 2005 Banco Central de Nicaragua BCN.

Población	5,262,978 habitantes	Censo 2005
Tasa subempleo	31.8%	EMNE 2005
Cobertura Seguro Social	19.5% de total ocupados	EMNE 2005
Nivel ingresos de ocupados	50.3% abajo del costo de la canasta básica alimenticia	EMNE 2005
Cobertura electricidad	53% de hogares	EMNV 2001
Cobertura agua potable	68% de hogares	EMNV 2001
Tasa alfabetización adultos	76.7%	EMNV 2001
Tasa educación .primaria	86%	EMNV 2001
Tasa educación secundaria	39%	EMNV 2001
Gasto público en educación	3,1% del PBI	SINASID 2004
Gasto público en salud	3,9% del PIB	SINASID 2004
Tasa de mortalidad infantil	31 por 100.000 nacidos vivo	EMNV 2001
Tasa de mortalidad materna	91.3 x 100.000 nacido vivo	SINASID 2005
Esperanza de vida al nacer	69.4 años	IDH 2005
Tasa desnutrición crónica niños menores 5 años	17.8%	EMNV 2001

Este libro presenta un panorama del desarrollo alcanzado por las organizaciones de la sociedad civil y el rol que han jugado en la democratización del sistema político y en el desarrollo humano de Nicaragua. Teóricamente la sociedad civil es enfocada como un "Tercer Sector" basado en el principio de asociación solidaria, distinto del "Sector Estatal" regido por la lógica del poder y el control, y del "Sector del Mercado" basado en relaciones de competencia en búsqueda del lucro mercantil. El estudio aborda las interrelaciones de estos tres sectores en los "espacios de gobernanza" existentes en la Nicaragua contemporánea y los retos planteados por el nuevo gobierno del FSLN.

El Dr. Luis H. Serra Vázquez es investigador y profesor miembro del Centro de Análisis Sociocultural de la Universidad Centroamericana, ha realizado estudios de Licenciatura en Historia y Derecho (Universidad Nacional de Buenos Aires), ha culminado Programas de Maestría en Ciencias Políticas y Estudios Internacionales (Ohio University), y finalmente se ha graduado en Doctor en Sociología (Université de Louvain).

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
CASC-UCA
UCA