

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ACADEMICA DE MEXICO



Título

**Las Organizaciones civiles como instancias de intermediación entre el Estado y la ciudadanía**

Tesis que para obtener el grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos presenta:

**Angie Largaespada Palacios**

Directora de Tesis:

Doctora Gisela Zaremborg

México, D.F. 26 de Agosto 2008

## Resumen

Este trabajo estudia las organizaciones civiles como instancias de intermediación entre el Estado y la ciudadanía en Nicaragua. El objetivo de la investigación es indagar sobre los factores que explican la forma de intermediar intereses asumida por las organizaciones civiles de acuerdo al comportamiento de dos variables: la trayectoria organizativa de los miembros de las organizaciones y la capacidad de gestión financiera de las mismas.

A partir del comportamiento de las variables explicativas se construyó una tipología en la que se encontraron dos polos: un tipo de intermediación clientelar y un tipo de intermediación universalista.

Este es un trabajo exploratorio que estudia el proceso político de las políticas públicas, incorporando aspectos de la dimensión personal de los actores a través de sus trayectorias organizativas, por tanto permite analizar las relaciones Estado – Sociedad desde una perspectiva poco explorada hasta ahora en Nicaragua.

## Agradecimientos

A Marcos y a Nubia, por ellos estoy aquí...

A Tathiana y a Rosa por estar ahí siempre...

Aunque no haga una lista muy grande de agradecimientos, hay muchas personas sin las cuales no hubiese llegado a esta etapa final, a ellos y ellas, muchas gracias.

Quiero agradecer de forma especial a mi directora de tesis y coordinadora de seminario, Dra. Gisela Zaremborg, por la confianza en que este trabajo saliera y por todo lo aprendido durante el seminario y la maestría.

Mi agradecimiento a mis lectores, Maestro Eduardo Villareal por lo aprendido en el seminario y sus valiosos aportes durante todo el proceso. Al Dr. Miguel Leyva por su disposición para leer y aportar a esta tesis.

A las personas con las que compartí en este trayecto, unas al inicio, otras casi al final... a quienes contribuyeron por momentos a que el peso fuese más leve.

A mi familia grande, quienes desde Nicaragua estuvieron pendientes y presentes como sólo se hace cuando hay tanto cariño y solidaridad.

A FLACSO México por contribuir a mi formación. A la Fundación Henrich Böll por el apoyo recibido.

Este trabajo y el aprendizaje de estos dos años en los que esta idea tomaba forma en el seminario, se resumen muy bien en una de las frases de una de las entrevistas del trabajo de campo:

*“Entonces tampoco es tan fácil desvincularse del pasado...”*

<b>Introducción</b> .....	5
<b>Capítulo uno: Marco Teórico Conceptual</b> .....	10
<b>1. La gobernanza y las modificaciones en las relaciones Estado – sociedad</b> .....	11
<b>1.1 Las relaciones Estado – organizaciones civiles</b> .....	18
<b>2. Las organizaciones civiles como instancias de intermediación entre el Estado y la ciudadanía</b> .....	23
<b>2.1. La cuestión de la representación</b> .....	27
<b>3. Tipos de intermediación y factores que podrían explicarlos</b> .....	29
<b>3.1. Tipos de intermediación</b> .....	30
<b>3.1.1. Intermediación con rasgos clientelares</b> .....	32
<b>3.1.2 Intermediación Universalista</b> .....	34
<b>Capitulo dos: Relación de las organizaciones civiles con movimientos sociales, partidos políticos, iglesias y otras organizaciones</b> .....	36
<b>1. Relación con el Estado</b> .....	38
<b>1.1. El sistema nacional de Participación</b> .....	44
<b>1.1.1. Nivel nacional</b> .....	45
<b>1.1.2. Nivel departamental</b> .....	47
<b>1.1.3. Nivel municipal</b> .....	49
<b>2. Relación con Partidos Políticos</b> .....	52
<b>2.1. Las organizaciones sociales y los partidos políticos antes de 1979</b> .....	53
<b>2.2. Los partidos políticos y las organización social entre 1979 y 1990</b> .....	55
<b>2.3. Las relaciones entre las organizaciones y los partidos políticos a partir de 1990</b> 57	
<b>3. Relaciones entre organizaciones civiles y movimientos sociales</b> .....	58
<b>4. Modificaciones en el sistema de participación a partir del año 2007</b> .....	60
<b>Capítulo tres: Tipos y formas de intermediación</b> .....	64
<b>1. Aspectos generales</b> .....	65
<b>2. Tipologías</b> .....	70
<b>2.1 . Tipología de Intermediación clientelar</b> .....	74
<b>2.1.1. Surgimiento de organizaciones que tienen vínculos matriciales con partidos políticos</b> .....	77
<b>2.1.2. Algunas variaciones dentro de la tipología de intermediación clientelar</b> 80	
<b>2.1.3. Resultados de este tipo de intermediación</b> .....	87
<b>2.2 . Intermediación universalista</b> .....	90
<b>2.2.1 Surgimiento de organizaciones que ejercen un tipo de intermediación universalista</b> .....	95
<b>2.2.2 Resultados del tipo de intermediación universalista</b> .....	98
<b>3. Los recursos: comportamiento de la variable</b> .....	99
<b>Conclusiones</b> .....	106
<b>Bibliografía</b> .....	112
<b>Anexos</b> .....	116

## **Introducción**

Esta investigación se propone estudiar las formas que adquiere la intermediación de las organizaciones no gubernamentales en los procesos de definición de políticas públicas en Nicaragua. Las organizaciones que se seleccionaron son parte de un conjunto de organizaciones que en un estudio – mapeo de la sociedad civil se identifican como el sector de organizaciones que hacen trabajo de incidencia política y que tienen como uno de sus ejes principales la interacción con organizaciones estatales en función de lograr mejores resultados en la definición e implementación de políticas públicas.

Al igual que en muchos países de América Latina, en Nicaragua, durante los primeros años de la década los 90, se produjo una eclosión de organizaciones no gubernamentales. En este caso, dicho proceso tiene la particularidad de darse en una sociedad altamente polarizada por la guerra de los años ochenta y en la cual, en un período de veinticinco años han entrado diferentes actores al escenario social y político, produciéndose importantes cambios en la formas de relación entre lo que se denomina sociedad civil y Estado. En lo político, estos cambios implicaron una reconfiguración de los modelos de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. En este contexto, aunado a los efectos de las reformas del Estado que implicaron un repliegue en muchas de sus competencias, se produce un rápido crecimiento de organizaciones sin fines de lucro y organizaciones no gubernamentales (Prado 2007) con diversos enfoques y temáticas que van desde la promoción de los derechos humanos, salud, educación, participación ciudadana, hasta las que trabajan en la provisión de infraestructuras familiares y comunitarias. En el período de 1990 a 1999, existían 2,086 organizaciones inscritas en el Ministerio de Gobernación (Mapeo de la sociedad civil. 2006), mientras otro estudio reporta alrededor de 3,300 organizaciones en el año 2006 (Quiroz 2006). El crecimiento en número de las organizaciones civiles fue acompañado por un fuerte flujo de recursos provenientes de la cooperación internacional a través de programas de ayuda al desarrollo. Proceso que es coherente con el crecimiento de las organizaciones no gubernamentales a nivel internacional (Kaldor, 2005).

De los recursos de la cooperación en el período comprendido entre 1995 y el 2003, dirigido a la sociedad civil en Nicaragua, un 72% fue adjudicado a las ONG (Montenegro, 2005: 149). Este flujo de recursos destinados a la sociedad civil y al Estado fue acompañado de una agenda que, en gran medida, ha estado en función de apoyar la implementación de las reformas económicas e institucionales (Montenegro, 2005).

Producto de la apertura de canales de participación y debido a que diferentes organismos multilaterales han incorporado en sus políticas el discurso de la participación, en los últimos años se observa una tendencia creciente en la participación e involucramiento de las organizaciones civiles en los asuntos públicos. Actualmente en Nicaragua existe un debate en el cual se observan diferentes posturas sobre el rol de intermediación de las organizaciones civiles. Para algunos estudiosos de la sociedad civil en Nicaragua como Sofía Montenegro, la forma en que estas organizaciones actúan como intermediarias, fomenta un tipo de participación controlada, desde la perspectiva de que esta participación está limitada a aportar viabilidad al sistema político y económico. Mientras, otras posiciones sostienen que las Organizaciones Civiles han logrado un crecimiento sustantivo en su capacidad para demandar mayor democratización en la toma de decisiones; lo que se ha materializado en propuestas de leyes, acciones de auditoría social y participación en procesos de consulta en los que se han obtenido resultados importantes para algunos sectores de la sociedad.

Una buena parte de los trabajos realizados sobre este tema se ha centrado en los efectos del rol de intermediación asumidos por las Organizaciones Civiles. Sin embargo, se ha dejado por fuera el estudio de los factores que pueden explicarla. Esta investigación se propone el estudio de las organizaciones como entidades de intermediación que pueden limitar o potenciar la participación en la definición de políticas públicas a partir de los factores que determinan la forma en que éstas representan a la ciudadanía frente al Estado. Estos factores son de acuerdo a la hipótesis de esta investigación, *la trayectoria organizativa de los miembros de las organizaciones y la capacidad que tengan las organizaciones en la gestión de recursos financieros.*

## **Consideraciones metodológicas**

La metodología utilizada en este trabajo combinó el uso de metodologías cualitativa y cuantitativa. Se utilizaron herramientas cualitativas para la recolección de datos a través de la realización de entrevistas en profundidad a miembros de las organizaciones que constituyen los casos de estudio para este trabajo. Dentro de este tipo de metodología se privilegió el uso de las entrevistas como técnica de investigación debido a que para estudiar una de las variables explicativas, la trayectoria organizativa, se requería de un tipo de información cualitativa a través de la cual, las personas entrevistadas pudiesen narrar el tránsito de sus experiencias organizativas y relacionar este tipo de información con el comportamiento de las organizaciones en sus relaciones con el Estado. Se aplicó un tipo de entrevista semiestructurada a siete organizaciones con diversos perfiles y con distintos niveles de cobertura en sus acciones. Las entrevistas se realizaron a miembros de los equipos directivos de las organizaciones, las cuales, como se mencionó, fueron seleccionadas del Mapeo sobre la sociedad civil realizado en el 2006.

Para estudiar el comportamiento de la capacidad de gestión financiera de las organizaciones, se utilizó la información proveniente de una base de datos que se extrajo de la página web de la sociedad civil en Nicaragua, -portal auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID y Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, ASDI-. Se ha trabajado con información de este Mapeo aplicando algunas herramientas estadísticas para complementar el análisis sobre el ejercicio presupuestario de las organizaciones que tienen entre sus líneas de trabajo la incidencia política. Paralelamente se realizó una revisión de documentos institucionales de las organizaciones, entre los que se incluyen planes estratégicos, estatutos, organigramas entre otros. Adicionalmente se revisaron algunas investigaciones y trabajos sobre la sociedad civil en Nicaragua.

En la selección de las organizaciones, se eligieron organizaciones que surgieron y fueron constituidas bajo distintas figuras jurídicas, estas organizaciones se ubican en

diferentes departamentos del país y realizan su trabajo en distintas áreas temáticas. Algunas de ellas son confederaciones que abarcan varias asociaciones o cooperativas como el caso de la UCA Miraflores y FEDICAMP que tiene presencia en tres departamentos. En cuanto a la cobertura geográfica, la mayoría tiene alcance departamental y municipal, a excepción de Grupo Fundemos que tiene cobertura nacional. Otra fuente la constituyen las entrevistas a informantes claves, los que permitió contrastar información y obtener la opinión de personas ajenas a las organizaciones, pero que conocen el trabajo que realizan las mismas.

A pesar de que ya existen algunos trabajos sobre la sociedad civil en Nicaragua, este trabajo es un estudio exploratorio debido a que incorpora algunas variables pocas estudiadas, en este caso la trayectoria organizativa como variable explicativa de las formas de intermediar intereses frente al Estado. En Nicaragua, pese a que se reconoce la experiencia que se generó a partir de los diez años de revolución, no se han realizado trabajos que profundicen sobre la relación entre la capacidad de movilización y participación creada esos años y la forma en que se han configurado posteriormente las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Dado que la metodología utilizada consistió en la selección de estudios de caso, la pretensión de este trabajo no es generalizar sus resultados, sino comprobar si en realidad es plausible el estudio de las formas de intermediación a partir del análisis de variables que pertenecen a dimensiones que combinan aspectos de la experiencia individual con procesos colectivos. Por ello las organizaciones seleccionadas reúnen una serie de características que les otorgan cierta representatividad dentro del sector de organizaciones que interactúan con el gobierno en Nicaragua.

Este trabajo se desarrolla en tres capítulos, en el primero se esboza el marco conceptual bajo el cual se analizan las relaciones de las organizaciones con el Estado, para lo cual se utiliza el enfoque de gobernanza para enmarcar las relaciones de las organizaciones civiles con el Estado. En el segundo capítulo se hace un recorrido sobre la relación de las organizaciones de la sociedad civil con el Estado en Nicaragua durante los



últimos años; finalmente en el capítulo tres se analizan los tipos de relaciones que se producen entre las organizaciones y el Estado a partir del comportamiento de las variables explicativas de este estudio.

---

## Capítulo uno: Marco Teórico Conceptual

---

En este capítulo se presentará el marco conceptual y teórico desde el cual se trabajará esta investigación. Inicialmente se tratará de explicar desde qué enfoques teóricos, se abordará el problema planteado en el proyecto, y su relación con el contexto en que se desarrolla la problemática a estudiar.

El objetivo de esta investigación es estudiar las organizaciones civiles como instancias de intermediación entre el Estado y la ciudadanía, y analizar los factores que determinan las características que adquiere esta intermediación dependiendo de la trayectoria de los miembros de las organizaciones y de la capacidad de gestión de recursos de las mismas.

Se tratará de desglosar los aspectos que se consideran más relevantes y pertinentes para el problema de la investigación, haciendo una breve mención sobre la posición de algunos autores para posteriormente definir qué puede ser retomado en la construcción de un marco conceptual que sirva de referencia en este estudio.

En los últimos años, a partir de inicios de la década de los 90, se produjo a nivel internacional un crecimiento de organizaciones civiles, también llamadas organizaciones no gubernamentales (ONG's), las cuales en el caso nicaragüense se han desarrollado bajo diversos perfiles que van desde la provisión de servicios que tradicionalmente eran competencia del gobierno, hasta la representación de intereses de los grupos con que trabajan en instancias de interlocución con el Estado.

En este trabajo nos hemos planteado el estudio de la interacción de las organizaciones civiles con el Estado, debido a que parte de los cambios que se han dado en los últimos años en el espectro político en Nicaragua han dado lugar a la aparición de nuevos actores en los procesos de intermediación y representación de intereses frente al Estado y en las formas en que éste establece pautas de interacción con diferentes sectores

de la sociedad. Es en este marco que en una primera parte, se analizarán las implicaciones del concepto de *gobernanza*, debido a que éste puede ofrecer un marco de análisis para el estudio de las organizaciones civiles en su relación con el Estado.

En una segunda parte del capítulo se expondrá desde qué enfoques y/o conceptos se explicará la relación entre las organizaciones civiles con los sujetos con quienes trabajan y por qué en este trabajo se están estudiando a las organizaciones civiles como instancias de intermediación entre el Estado y la sociedad.

### **1. La gobernanza y las modificaciones en las relaciones Estado – sociedad**

Para comenzar, es importante señalar que no existe un solo enfoque sobre la gobernanza, ya que este concepto ha sido ampliamente explorado por diversos autores en los años recientes, dados los cambios que se han producido en los procesos de hechura y definición de las políticas públicas. El concepto ha sido objeto de un intenso debate, sobre todo en países desarrollados, por lo que una buena parte del material producido se centra en este tipo de sociedades. El uso de la gobernanza como término ha sido incorporado en diferentes discursos, desde distintas disciplinas y posiciones ideológicas, y ha sido usado en contextos en los que incluso se observan fines contradictorios (Hewitt de Alcántara 1998). En este capítulo se tratará de hacer una breve reseña de los aspectos más relevantes para el problema de la investigación y su aplicabilidad en una sociedad, que, por su desarrollo histórico sale completamente de los parámetros con que es estudiada la gobernanza en países desarrollados.

La adopción del enfoque de gobernanza se ha producido en un contexto de crisis del modelo de Estado de bienestar en los países occidentales, y un creciente proceso de globalización que ha contribuido a aumentar la interdependencia a nivel internacional, por lo que no sólo las fronteras entre lo público y lo privado se vuelven difusas, sino también los mecanismos de control de los estados nacionales sobre las empresas, contribuyendo a que se modifique la forma en que se configura el poder político y económico, tanto dentro

de los estados nacionales como en el ámbito internacional. Esto ha dado lugar al surgimiento de demandas de mayor participación y transparencia de parte de organizaciones de la sociedad civil en el nivel nacional e internacional. Por otro lado, dentro de los Estados se ha producido, desde mitad del siglo pasado, el surgimiento de nuevas expresiones sociales que plantean demandas más fragmentadas y plurales. Paralelamente se ha suscitado un renovado protagonismo del espacio local, a lo que se le asoció el repunte de la participación ciudadana como un medio para facilitar la interlocución Estado-Sociedad. Los procesos de reforma del Estado y la aparición de actores con intereses en nuevos problemas públicos han contribuido a una mayor complejidad en torno a los problemas colectivos, lo que hace que su gestión y dirección requieran de un tipo de conocimientos y recursos más diversificados. Existe más conciencia, tanto de las limitaciones del orden y control público tradicional, como de la necesidad de responder a los problemas con una mayor diversidad de enfoques e instrumentos (*Kooiman 2003*).

Pese a que no existe un consenso o acuerdo sobre el concepto, se puede afirmar que la gobernanza alude a una forma de gobernar en la cual la gestión de los asuntos públicos se produce a través de distintos tipos de interacciones entre el Estado y otros sectores de la sociedad. Este estilo de conducción se diferencia del modelo de gobierno tradicional en el cual las políticas públicas son un *proceso jerárquico unidireccional* de éste hacia la sociedad (*Kooiman 2003*) dominado por expertos o burócratas, como lo define la visión tradicional del gobierno de mediados del siglo pasado. De manera muy general se puede decir que la gobernanza proporciona un marco para analizar la redefinición de las relaciones gobierno – sociedad, y aporta herramientas para analizar los cambios operados en el Estado y sus efectos en el proceso de las políticas públicas (*Rhodes 2000*). Como señala Cerrillo las diferencias entre los enfoques y aproximaciones sobre la gobernanza tienen que ver con el peso que cada autor otorga a los distintos elementos que le conforman (Cerrillo, 2005: 13).

Autores como Pierre y Peters por ejemplo, en sus distintos trabajos sobre la gobernanza enfatizan en el rol preponderante que sigue jugando el gobierno como un actor clave en la definición de los intereses colectivos en la sociedad en la era de la globalización económica y el aumento del protagonismo de las instancias subnacionales. De acuerdo a sus propias palabras la gobernanza no implica el declive del Estado, sino que pone a prueba su capacidad de transformación y adaptación a las sociedades en que está inserto (Pierre y Peters 2000: 14).

Renate Mayntz, coincide con los autores anteriores al reconocer que no se trata de una pérdida completa del control estatal, sino de una transformación en su forma. Para esta autora, las instancias autorreguladas, existen al fin y al cabo dentro de un marco institucional reconocido por el Estado, de manera que éste último mantiene sus facultades de legitimación y regulación. Dentro de esta misma perspectiva, el control jerárquico y la autorregulación de la sociedad no son mutuamente excluyentes, sostiene por el contrario: *En la gobernanza moderna, el control jerárquico y la autodeterminación cívica no están opuestos, sino que se combinan entre sí, y esta combinación puede resultar más eficaz que cualquiera de las formas “puras”* (Mayntz, 2001).

Un aspecto que esta autora rescata al igual que Rhodes, es la preocupación por la falta de legitimidad democrática de los actores dentro de las redes, dado que la posiciones de privilegio de algunos actores dentro de las mismas pueden fomentar formas de representación corporativistas (Mayntz; 2005:92). Al respecto, Pierre y Peters incorporan en su análisis algunos cuestionamientos sobre la legitimidad de los distintos instrumentos de gobernanza, por la forma en que agentes autónomos pueden representar intereses colectivos en dichas estructuras sin contar con la legitimidad con que cuentan otros actores que sí están respaldados por mecanismos y procedimientos propios de los procesos electorales (Pierre y Peters, 2000).

En una acepción más normativa Mayntz define como condición para que exista la gobernanza, la existencia de una sociedad civil fuerte, en la que las *“organizaciones de intereses deben ser suficientemente autónomas y hábiles como para negociar con intereses*

*opuestos y con las autoridades del Estado*” (Mayntz, 2001). Rhodes también incluye una acepción normativa dentro de las siete versiones que expone sobre el concepto de gobernanza. Esta aproximación es más cercana a la utilizada por algunas organizaciones de la comunidad internacional como el PNUD la cual define la gobernanza poniendo énfasis en las condiciones que deben existir para una buena gobernanza. Desde el enfoque utilizado por este organismo, la gobernanza trasciende al Estado, para ser un sistema que dentro del cual las tres esferas Estado, mercado y sociedad civil sean responsables de crear las condiciones para un desarrollo económico y social más sustentable y equitativo (PUND, 1997). En esta misma aproximación del concepto de gobernanza, las organizaciones de la sociedad civil deben facilitar la interacción política y social, debido a que son organizaciones que movilizan a diferentes grupos en función de participar en actividades económicas, sociales y políticas (PUND, 1997). El PNUD define cuatro tipos de gobernanza, la económica, la política, la administrativa y la gobernanza sistémica. Este enfoque coincide con los otros que se han mencionado en el sentido que enfatiza en la importancia de que el sector público se abra a las otras esferas para el logro de los objetivos en la conducción de la sociedad.

Otros autores como Kooiman, dando más peso a las interacciones, hacen una clasificación de los tipos de interacción que dan lugar a distintos modos de gobernanza en diferentes órdenes o niveles de gobierno. Los modos de gobernanza, según este autor son: autogobierno, cogobierno, jerarquía y gobierno mixto. Mientras los órdenes de gobierno, que son tres, tienen que ver con: la solución de problemas y la creación de oportunidades; con el abordaje de aspectos más estructurales y la creación de instituciones; y el tercer orden que se denomina la meta gobernanza, que se refiere a los principios que guían y orientan la gobernanza. En cuanto al rol que juega el Estado, este autor al igual que Pierre y Peters, plantea que es más adecuado hablar de cambios en los roles del gobierno más que de la reducción de éstos, estos cambios los atribuye a los crecientes grados interdependencia entre las distintas esferas de la sociedad, dado el incremento de la complejidad y diversidad de actores y problemas en el contexto de las actuales sociedades.

Rhodes aborda dos aspectos que son particularmente útiles en la explicación sobre el papel jugado por el Estado – claramente es importante reconocer que existen diferencias sustantivas entre los contextos –. Por un lado, reconoce que la gobernanza es producto del vaciamiento del Estado (*hollowing out of the state*). Al respecto, plantea que éste se debe al incremento de las interdependencias a nivel internacional, a la fragmentación en la prestación de los servicios, y a los procesos de descentralización operados dentro de los Estados. En el caso de las sociedades estudiadas –democracias occidentales- esto se ha traducido, entre otras cosas, en una pérdida de capacidad del gobierno para responder por sí solo a los problemas sociales (*Rhodes 2000, Kooiman, 2003, Pierre y Peters 2000*). El segundo aspecto se refiere a una de las condiciones que explican el vaciamiento del Estado. En un estudio sobre cinco democracias parlamentarias, Rhodes encontró seis razones que explicarían este proceso, una de ellas son los altos niveles de dependencia internacional *versus* altos niveles de autonomía frente a las presiones nacionales, por lo cual los gobiernos responden en mayor medida a las presiones de las instancias transnacionales que a las demandas generadas dentro de sus países (*Rhodes 2000*).

En cuanto a la reducción de las capacidades y funciones del Estado, éstas obedecen a los procesos de reforma implementados en los años ochentas y noventas, motivadas por la crisis del Estado que se hizo sentir tanto en países que tenían un Estado de bienestar, como en países menos desarrollados. Estas reformas consistieron en una serie de medidas de corte económico orientadas a reducir el tamaño del Estado e implementar políticas de privatización y desregulación económica, implicando cambios en las relaciones entre diferentes actores y agentes económicos, políticos y administrativos. El discurso detrás de estas reformas planteaba la necesidad introducir modificaciones en el aparato estatal en función de hacerlo más eficiente en el cumplimiento de sus funciones esenciales y de limitar el rol de interventor en áreas económicas. Sin embargo estudios realizados demuestran que estas medidas en el caso de los países latinoamericanos, contribuyeron a profundizar algunos de los problemas sociales y económicos que ya existían (Fleury, 2003). En algunos países latinoamericanos estas reformas fueron dirigidas no sólo a cambiar el rol del Estado sino también a reducir de forma drástica sus funciones y el tamaño del aparato

burocrático bajo los lineamientos de un conjunto de reformas denominadas Consenso de Washington<sup>1</sup>. Esta disminución en sus funciones significó en muchos casos el traslado de responsabilidades a otros actores tanto estatales, como el caso de los procesos de descentralización, o bien a actores privados o sociales en los procesos de privatización. En algunos casos, como en Nicaragua, este tipo de reformas tuvieron implicaciones en los índices de empleo público, y sobre todo en áreas sociales como la salud y la educación, ya que no siempre la descentralización tuvo como consecuencia la correspondiente ampliación de capacidades locales para dar cobertura a los servicios que se descentralizaron. En este tipo de situaciones la gobernanza se daría no sólo como producto de la complejidad de los problemas, por incapacidad de los gobiernos para hacer cumplir las reglas, falta de disposición de los grupos objetivos, o desconocimiento sobre los problemas<sup>2</sup> (Mayntz 1993), sino también a que los gobiernos se enfrentan a un déficit en materia de recursos y legitimidad (Rhodes 2000). Las autoridades gubernamentales no cuentan con los recursos suficientes para procesar y dar salida a la problemática encontrada, por lo que esta misma incapacidad genera un cierto déficit en materia de credibilidad y legitimidad<sup>3</sup>, con lo cual, se ven cada vez más obligados a recurrir a la colaboración de organizaciones privadas y sociales para la gestión de problemas públicos.

La gran mayoría, si no todos los estudios que se han realizado sobre gobernanza, tienen como objeto de estudio a las sociedades industrializadas que históricamente han contado con Estados fuertes y consolidados, por lo que la expectativa de interpretar algunas

---

<sup>1</sup> Como efectos de estas medidas, en el caso nicaragüense el cierre de empresas estatales y la reducción en el gasto de gobierno implicó que el 18% de los empleados públicos perdieran sus empleos entre 1990 y 1993. Los sectores más afectados por la reducción del gasto público fueron la educación y la salud. Un ejemplo claro lo ilustra la situación del sistema de salud, en el que es notorio no sólo un cambio en sus funciones sino una drástica reducción. En Nicaragua para el año 2006, el gasto en salud por persona se redujo en un 50% respecto al registrado en 1989. Oscar René Vargas 2006.

<sup>2</sup> Este es uno de los argumentos que se esgrimen sobre todo a nivel local para incentivar la participación de grupos y organizaciones en planes de desarrollo y otros instrumentos de política pública

<sup>3</sup> Con relación al déficit de legitimidad Aguilar (2006) plantea que en el caso de las democracias recientes latinoamericanas se ha producido un “vaciamiento del Estado” (*hollowing out of the State*) el cual se ve agravado por los defectos de su clase política y el funcionariado que motivan la desconfianza de la ciudadanía.



situaciones utilizando estos marcos para sociedades con un desarrollo histórico muy diferente, requiere hacer las acotaciones necesarias sobre las diferencias, que frecuentemente son más determinantes que las similitudes. Así, en una sociedad como la nicaragüense lo que podría equipararse al ahuecamiento del Estado es el resultado de una serie de procesos iniciados a finales de los ochenta e inicios de los noventa con la implementación de reformas estructurales que pueden resumirse en lo siguiente: desregulación de la economía, privatización de empresas estatales y servicios públicos, privatización de la banca nacional, implementación de un proceso de descentralización, y una drástica reducción del aparato burocrático, todo ello llevado a cabo bajo altos niveles de condicionalidad de parte de las instituciones financieras internacionales. Esto ha implicado que el papel del Estado se ha visto reducido en sus funciones de regulación, control y provisión de servicios; de igual forma la reducción de su tamaño implica que cada vez tiene menos presencia física y de control en algunas zonas del país. Estas reformas al Estado fueron orientadas en mayor medida a reducir su aparato administrativo, y no a realizar un giro en sus funciones. Es un Estado que a nivel normativo perdió una buena parte de su capacidad reguladora y a nivel organizacional quedó prácticamente desmantelado.

Uno de los aspectos centrales y compartidos dentro de los distintos enfoques sobre gobernanza, es el reconocimiento de que los límites entre el Estado y la sociedad se vuelven cada vez más difusos. La permeabilidad de estas fronteras se debe en parte al incremento de la complejidad social, la reducción en las funciones y capacidades del Estado para enfrentar problemas que antes eran de su competencia exclusiva, con el consiguiente involucramiento de otros actores en la respuesta a estos problemas y en la prestación de servicios públicos, lo cual genera mayores niveles de interdependencia en los procesos de política pública. Algunos de los nuevos actores que han entrado en el escenario de lo público son las organizaciones civiles, que se incorporan en el proceso de políticas de acuerdo a su perfil y al campo de política pública que concuerda con su trabajo. La interdependencia también se extiende al nivel internacional debido a que las respuestas o soluciones a cierto tipo de problemas actualmente trascienden las capacidades de los gobiernos nacionales (*Chaqués*

2004, Kooiman 2003). Los altos niveles de condicionalidad de las instituciones financieras internacionales y la dependencia de los recursos de la cooperación internacional refuerzan esta condición, sobre todo en países menos desarrollados. En Nicaragua las organizaciones civiles, en los últimos años, han desarrollado capacidades de gestión, sobre todo de recursos de la cooperación internacional, y por el tipo de trabajo que realizan tienen vínculos más cercanos con grupos específicos de población, lo que contribuye a que agentes del Estado las identifiquen como interlocutoras importantes.

Como puede verse, el enfoque de la gobernanza puede ser un marco para analizar las relaciones entre el Estado y actores de otras esferas en la prestación de servicios o la colaboración de éstos con el Estado. Tal como se señaló en párrafos anteriores, las diferentes aproximaciones sobre la gobernanza en parte difieren por el peso que le otorgan a algunos de los aspectos que conforman este enfoque. De la propuesta desarrollada por Kooiman particularmente resulta relevante la clasificación que hace de los modos de gobernanza, en la que las diferencias en las capacidades y recursos de los actores que interactúan con el gobierno da lugar a distintos tipos de interacción o modos de gobernanza. Otro aspecto que resulta relevante de la propuesta de este autor es la importancia que adjudica al incremento de la interdependencia entre los distintos actores y el énfasis que pone al incremento de la complejidad social, reflejándose esto último en el surgimiento de nuevos actores en el seno de las sociedades. De la propuesta desarrollada por Rhodes, se retomará lo concerniente a las razones que este autor adjudica al surgimiento de la gobernanza entre los que se encuentran, lo que él denomina el vaciamiento del Estado y el funcionamiento de las redes de políticas dentro de esta forma de gobernar.

## **1.1 Las relaciones Estado – organizaciones civiles**

Las organizaciones civiles constituyen un sector dentro de la diversidad de expresiones organizadas de la sociedad civil, en la cual se expresa la pluralidad política, social y cultural que caracteriza el desarrollo histórico de algunos países de América Latina (*Olvera et al. 2006:28*). En esta investigación se entenderá por organizaciones civiles a las

organizaciones que tienen cierto nivel de institucionalización, su membresía es de carácter voluntario<sup>4</sup> y que actúan orientadas hacia fines públicos sin estar dentro de la esfera estatal. En este trabajo se han subdividido de manera muy general organizaciones que tienen un carácter *gremial* y las que tienen un perfil más *ciudadano*.

Las interacciones entre gobierno y otros sectores no estatales se pueden producir de diversas formas y en diferentes ámbitos de política pública, así como a diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, en este capítulo no se trabajará un sector de política pública específico, ni se tomará un nivel de gobierno, por lo que de forma general se trata de buscar un marco conceptual que permita estudiar la forma en que interactúan las organizaciones civiles con el gobierno cuando éstas actúan como intermediarias en espacios en los cuales el gobierno recurre a la consulta y la cooperación para definir algunas políticas públicas.

La implementación de un nuevo modelo de gobernar en el que el gobierno, consciente de sus limitaciones, se abre y busca puntos de contacto con otros sectores que puedan colaborar, está vinculado con un creciente interés de parte de los gobiernos por establecer interfaces socioestatales en diferentes niveles de gobierno que van desde espacios municipales, hasta instancias de carácter nacional –federal<sup>5</sup>. Estas instancias son descritas en Olvera como *espacios que permiten el reconocimiento, y le dan voz a nuevos actores y temas que no son monopolizados por algún actor social o político o por el Estado mismo, sino que son heterogéneas...en las que hay una tendencia a la igualdad de recursos de los participantes en términos de información, conocimientos y poder (Olvera et al 2006: 23)*. Este concepto puede ser de utilidad para estudiar los espacios de interacción con el gobierno, sin embargo, es problemático en dos aspectos: por un lado, reduciría las interacciones a espacios únicamente deliberativos. Por otro, da por sentado que los actores que participan en esos espacios son entidades homogéneas en términos de poder, información y conocimientos. Esta última diferencia es importante porque partir de la idea

---

<sup>4</sup> El carácter voluntario, tiene que ver con la libertad de pertenecer a la organización voluntaria, y no en el sentido que es utilizado en este mismo tipo de organizaciones en otras sociedades, en las cuales lo voluntario, se asocia con el trabajo voluntario que sostiene en mayor medida el trabajo de la organización.

<sup>5</sup> Autores como Evelina Dagnino y Olvera hablan de la expansión de un proyecto participacionista que busca un mayor involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos.

que las organizaciones privadas y/o sociales que interactúan con el gobierno en el campo de las políticas públicas son heterogéneas y diversas en cuanto a sus recursos, –información, poder e intereses - permite reconocer que las interacciones que se producen, dan lugar a modos diferentes de gestión de las políticas públicas.

Bajo este planteamiento, en este trabajo se sostiene la idea de que las interacciones se producen debido a la necesidad de un intercambio de recursos entre el gobierno y las organizaciones civiles; las formas en que se producen, y los modelos de gestión que se desprenden, dependen de las características de las organizaciones –dentro de las características están los recursos<sup>6</sup> con que cuentan -y del campo de política en que actúen. Sobre las características de las organizaciones se abordará con más detalle en el siguiente apartado.

Sobre los tipos de interacción consideramos importante hacer una breve reseña de los tipos de interacciones Estado–Sociedad, observadas por dos autores: Kooiman y Rhodes. Para Kooiman las interacciones son consideradas como relaciones mutuamente influyentes entre dos o más entidades. Este mismo autor plantea que las diferentes interacciones pueden dar lugar a cuatro tipos o modos de gobierno: autogobierno; cogobernanza, gobierno jerárquico y gobierno mixto. De las cuatro, la cogobernanza alude a un tipo de *interacción horizontal en la cual los actores cooperan, se coordinan y se comunican sin un actor de gobierno central o dominante (Kooiman 2003)*. En lo que denomina el nivel meso ubica las interacciones entre organizaciones en las que se produce un nivel de coordinación entre sectores o sub sectores de la diferenciación social.

Por su parte, para Rhodes la gobernanza se da a través de un modelo de dirección basado en redes de políticas, las cuales son estructuras auto organizadas, auto gobernadas, poseen cierta autonomía frente al Estado, se caracterizan por un alto grado de interdependencia interorganizacional, y en las cuales las reglas son negociadas y convenidas por las organizaciones participantes. (*Rhodes 2000*).

---

<sup>6</sup> Dentro de los recursos entrarían los recursos tangibles y lo referido al capital que constituye la trayectoria y experiencia organizativa de sus miembros.

Se han retomado las propuestas de estos dos autores debido a que se tratará de discutir sobre qué aspectos de las dos aproximaciones es pertinente retomar para el estudio de las relaciones entre organizaciones civiles y gobierno; y debido a que como se mencionó en párrafos anteriores, estos dos autores, a diferencia de otros enfoques, dan mayor peso en su trabajo a las características que adquieren las interacciones entre el Estado y los actores no gubernamentales.

En ese sentido, las organizaciones civiles, en su mayoría, se relacionan con las instancias de gobierno a través de la participación en espacios intersectoriales como comités de desarrollo, comisiones municipales, comisiones intersectoriales, y en menor medida, a través de convenios bilaterales para la ejecución de programas en los cuales pueden colaborar de acuerdo con su especialización. Cuando su participación se produce a través de comisiones temáticas y comités de desarrollo en los cuales hay más organizaciones involucradas, se puede decir que la dinámica de funcionamiento se aproxima más a una red de política pública, ya que funcionan de acuerdo a una lógica más horizontal en el sentido de que la necesidad de intercambiar recursos hace que las reglas del juego sean más negociadas. La conformación plural de estos espacios evidencia la interdependencia organizacional en la búsqueda de respuestas colectivas y cooperativas a los problemas, y fundamentalmente el rol de los representantes del gobierno es menos dominante. Además estos comités funcionan más a niveles locales donde las instancias de gobierno, para lograr sus objetivos requieren en mayor grado del intercambio de recursos. Las organizaciones civiles, por su parte, cuentan con el respaldo de tejidos organizativos más sólidos por el tipo de trabajo que realizan con importantes segmentos de población y, adicionalmente, en su mayoría cuentan con cierta capacidad de ejecución y gestión de recursos.

Lo que podría entrar en discusión sobre esta aproximación es el papel que juega el gobierno en estas redes. La mayoría de los autores consultados admiten que pese a que el gobierno ha cambiado su rol, sigue siendo un actor central en el campo de las políticas públicas, (Pierre y Peters 2000, Kooiman 2003, Mayntz 1998) dado que éste cuenta con

competencias y atribuciones de ratificación, regulación en algunos sectores y sigue siendo el actor que legitima la participación de los otros actores (Chaqués 2004:53). Sin embargo, dentro del mismo Estado existen diferencias entre los sectores de política pública, no todos los ministerios tienen la misma concentración de poder, acceso a recursos y las mismas atribuciones en materia de regulación, por lo que el papel que jueguen será distinto dependiendo de los sectores de política pública. En el enfoque de redes, el análisis se centra en el ámbito sectorial, reconociendo que cada subsistema o área de política pública tiene sus propias particularidades, tanto en lo que se refiere a los actores estatales, como a los actores sociales y/o privados.

Para el caso que se está estudiando, se puede observar que coexisten diferentes tipos de interacciones entre las organizaciones y el gobierno. Por un lado, las primeras se relacionan con el gobierno en espacios similares a redes de política pública, pero existe otro tipo de relaciones que se asemejan a lo que Kooiman denomina cogobernanza, en las que las organizaciones se relacionan con un actor estatal a través de acuerdos formalizados de colaboración para la implementación de un programa o proyecto de política pública.

Si se hace una adaptación de la tipología por Jordan et al. (2005), donde las variables son la disponibilidad de recursos, y la capacidad de los actores para determinar o incidir en la naturaleza de la política, tendríamos que el resultado arroja la coexistencia de distintos modos de gobierno.

	<i>El gobierno determina el objetivo y la naturaleza de la política</i>	<i>Organizaciones civiles y organizaciones privadas determinan/inciden en el objetivo y la naturaleza de la política</i>
<i>El gobierno dispone de recursos para implementar política pública</i>	<i>Gobierno Fuerte y nulo autogobierno</i>	<i>Cogobierno, existen redes, pero el modelo resultante es más colaborativo (Cogobierno en el sentido que lo define Kooiman)</i>
<i>Organizaciones civiles y organizaciones privadas disponen de recursos</i>	<i>Cogobierno, rol central de parte del gobierno. (Cogobierno en el sentido que lo</i>	<i>Redes autorganizadas con ciertos niveles de autonomía</i>

*para implementar la política pública* (define Kooiman)

---

Fuente: elaboración propia con adaptación de Jordan y otros 2005

En el cogobierno, la característica de la relación es la colaboración, las organizaciones disponen de los recursos para implementar la política, o bien mantienen con la agencia estatal relaciones de más cercanía de manera que pueden incidir de forma bastante efectiva en las características de la política, en este caso pueden entrar relaciones bilaterales gobierno-organizaciones civiles. Si el resultado es gobierno a través de redes, las organizaciones cuentan con recursos financieros y materiales para implementar la política y han desarrollado una capacidad, además reconocida por el gobierno, para incidir en la definición de la política. Este tipo de interacción es más frecuente en áreas de políticas en las que el Estado se ha retraído producto de la reducción de sus funciones y presupuesto; o bien en áreas de políticas en las que el personal de la administración pública no está lo suficientemente entrenado, dado lo novedoso del tipo de política. Un ejemplo de esto lo constituyen las políticas de género, de hecho la mayoría de las áreas de política en las que el gobierno recurre a la colaboración de las organizaciones civiles tienen que ver con el conjunto de políticas públicas que conforman la política social. Sin embargo, de la forma en que Rhodes define las redes, difícilmente se encuentra en su forma pura, ya que si bien las organizaciones pueden tener capacidad de implementación e influencia en la naturaleza de la política, su accionar se desenvuelve en un marco institucional reconocido por el Estado (Mayntz 1998), es decir su capacidad de autogobierno siempre será relativa, dado que el gobierno mantiene su capacidad de regulación y legitimación.

Lo desarrollado hasta ahora permite concluir que el enfoque de la gobernanza con sus respectivas salvedades debido a la diferencias en los contextos, facilita un marco para el estudio de las relaciones gobierno –organizaciones civiles que son el objeto de este trabajo, y por tanto permite problematizarlo como un problema público.

## **2. Las organizaciones civiles como instancias de intermediación entre el Estado y la ciudadanía.**

El objetivo de este apartado es explicar por qué en este trabajo se están estudiando a las organizaciones civiles como instancias de intermediación entre el Estado y la sociedad. Las organizaciones civiles son, como ya se mencionó en el apartado anterior, organizaciones de carácter voluntario, que tienen cierto nivel de formalización en términos jurídicos y que actúan orientadas hacia fines públicos sin ser parte de la esfera estatal.

En este trabajo se utiliza el término organizaciones civiles debido a que abarca una gama más amplia de organizaciones que, en palabras de Salamon son aquellas que persiguen objetivos públicos fuera del aparato formal del Estado, cuyo fin principal no es el lucro (Salamon 1994:109). Su carácter civil devendría precisamente de no estar en la esfera de lo estatal<sup>7</sup>, ni en el mercado. Así, pese a que algunas tienen un perfil más gremial, no está entre sus fines la obtención de lucro económico. A diferencia de las organizaciones empresariales y los partidos políticos, éstas se proponen el mejoramiento de las condiciones de vida de sus miembros, pero el alcance de sus acciones trasciende a éstos; por otro lado, tampoco está entre sus objetivos la consecución de puestos de representación política o cargos públicos, lo cual marca una diferencia fundamental con los partidos políticos (*Canto 1998: 9*).

De acuerdo a lo desarrollado en el apartado anterior, se asume que debido a los cambios en el rol del Estado en su relación con la sociedad, se han abierto otros canales de intermediación y participación ciudadana distintos a los tradicionales –partidos políticos, sindicatos, entre otros- dando lugar a nuevas formas de representación de intereses en los asuntos públicos (Salamon, 1994:110). Paralelamente, al interior de la sociedad ha surgido una pluralidad de intereses producto de las demandas de los que en la década de los sesenta se hicieron llamar nuevos movimientos sociales, sobre todo en sociedades occidentales, y de manera muy particular producto de cambios recientes en algunos países en los que el escenario político se ha visto transformado por la aparición de nuevos actores, y, por consiguiente de nuevos tipos de relaciones con el Estado. Esto dio lugar, entre otras cosas,

---

<sup>7</sup> Una definición similar se puede encontrar en Cunill y Bresser; sin embargo estos dos autores las definen como actores públicos no estatales y se centran más en las capacidades desarrolladas por estos para prestar servicios que tradicionalmente han sido competencia del Estado. *Entre el Estado y el Mercado: lo público no estatal*. 1998.



al surgimiento de nuevas prácticas asociativas, entre ellas las organizaciones no gubernamentales, las cuales cobraron mayor protagonismo en Nicaragua a partir de los años noventa. La entrada de estos actores en el ámbito público conduce a un replanteamiento de las formas en que son representados algunos intereses en los asuntos públicos y cómo esto repercute en la forma en que se establecen las interacciones Estado – Sociedad.

Los factores que pueden explicar su origen son diversos y varían de un país a otro, empero varios autores, con ligeras diferencias, coinciden en ubicar la proliferación de estas organizaciones entre la década de los 70 y los 80 (*Torres 1998, Olvera 2003, Dagnino, 2006*). El surgimiento y crecimiento de estas formas de acción colectiva, para autores como Salamon, tienen que ver con lo que él denomina una revolución asociacionista relacionada con la crisis del modelo del Estado de bienestar, la crisis del desarrollo, la crisis global medioambiental y la caída del socialismo (Salamon, 1994:115 -117). Otros autores se refieren al crecimiento de este fenómeno como una consecuencia de la retracción del Estado en áreas sociales, sobre todo a partir de la década de los años ochenta.

En el caso de América Latina, los factores que favorecieron su crecimiento pueden ser, la aparición de movimientos de desarrollo de la comunidad (Torres, 1998: 48); el surgimiento de organizaciones defensoras de los derechos humanos en países con regímenes dictatoriales; y la necesidad de implementar acciones de compensación frente a los efectos de las políticas de ajustes implementadas en los 80 y 90 del siglo pasado. Particularmente en Nicaragua, algunos de estos factores pueden ayudar a entender las razones del surgimiento de esta forma de asociación, pero se conjugan con otros vinculados con los cambios que se produjeron en 1990, y a la experiencia de movilización que se gestó en el período insurreccional y durante los diez años de gobierno Sandinista.

En Nicaragua, la sociedad civil ha tenido un desarrollo muy particular, por lo que difícilmente se puede entender a ésta en los términos en que se ha estudiado la sociedad civil en países que han tenido regímenes democráticos consolidados (Olvera 2003:6). Las organizaciones civiles son una expresión de la sociedad y representan de forma muy

particular una forma de acción colectiva que se ha extendido con mayor fuerza en las dos últimas décadas. Estas organizaciones surgieron y se desarrollaron con perfiles muy diversos que van desde la promoción del desarrollo, y la defensa y promoción de los derechos humanos, hasta la provisión de servicios que el Estado ha dejado de ofrecer.

El debate alrededor de las organizaciones civiles ha girado en torno a temas que tienen que ver con su origen, el cuestionamiento de su representatividad, lo referido a la rendición de cuentas y su relación con otro tipo de organizaciones como los movimientos sociales y los partidos políticos. Entre los trabajos que se han desarrollado se encuentran posiciones que van desde los que asumen una posición de defensa como importantes agentes de cambios políticos, hasta los que desconfían y las califican negativamente (*Torres 1998:35*). Salamon plantea que este tipo de organizaciones pueden alterar de forma permanente las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, generando un impacto que va más allá de los servicios materiales que proveen (Salamon 1994: 109)

Varios autores han hecho clasificaciones de estas formas de organización. Algunos las agrupan por área de interés, por alcance geográfico, por temas, por actividades y por estrategias. David Korten ha hecho una clasificación en la que se conjugan algunos de los elementos mencionados, pero enfatiza en las estrategias que desarrollan las organizaciones en diferentes niveles de intervención. Las subdivide en organizaciones de primera, segunda y tercera generación. Las generaciones van ascendiendo de un tipo de trabajo más asistencial, hasta las que trabajan en función de incidir en las políticas públicas que serían las de tercera generación; sin embargo, advierte que este tipo de organizaciones por el tipo de trabajo, pueden tender a desvincularse del trabajo directo con las comunidades (*Torres 1998*).

De acuerdo con Manuel Canto, el estudio de las Organizaciones Civiles se ha enfocado desde cuatro perspectivas diferentes: una es la que enfatiza la dimensión política organizativa de las Organizaciones Civiles; una segunda se centra en el carácter privado asistencial de las mismas; la tercera en la dimensión cívico –cultural y una cuarta que las

analiza reconociendo los distintos aspectos (*Canto, 1998: 6*). Para efectos de este trabajo centraremos el análisis de las organizaciones civiles desde una perspectiva similar a la primera, en tanto lo que interesa es la relación entre las organizaciones civiles con el Estado y la ciudadanía. Lo anterior no excluye que algunas de las organizaciones que son objeto de estudio puedan ser estudiadas desde alguna de las otras perspectivas, debido al tipo de trabajo que realizan.

Para Revilla (2002), existen dos modelos bajo los cuales pueden estudiarse a las organizaciones civiles como instancias para la participación política, uno es el que enfatiza el potencial de las organizaciones como portadoras de cambios sociales, este tipo es más similar a un movimiento social; y el que observa en las acciones de las organizaciones un potencial para la representación de nuevos intereses y demandas en la esfera pública (Revilla 2002: 17-18). Para esta autora, la diferencia entre ambos modelos radica en que el primero es potencialmente un tipo de organización que incorpora nuevos valores al sistema político como la autonomía y la demanda de derechos de ciudadanía, mientras el segundo se plantea un rol más de representación dentro del sistema político.

## **2.1. La cuestión de la representación**

Martha Schteingart plantea que *las organizaciones civiles son muchas veces instancias que se mueven en un nivel intermedio y mediador entre estructuras que tienen un cierto poder y sectores sociales con bajos niveles económicos y de poder* (Schteingart, 1998). Otros autores como Revilla definen como alguno de los atributos de estas organizaciones el hecho de que actúan como intermediarias de los intereses de terceras personas (Revilla 2002:9). Es precisamente en el estudio de estas organizaciones como instancias de intermediación entre la ciudadanía y el Estado en el cual se centra este trabajo.

Pese a que es innegable el papel que ha jugado este tipo de organizaciones en la prestación de servicios en áreas en las que el Estado ha replegado sus funciones, también es cada vez más notoria su participación en instancias deliberativas y de consulta en el ámbito

nacional y, principalmente, en el espacio municipal. En este sentido su participación adquiere una connotación de corte político que va más allá del rol social que se les adjudica como prestadoras de servicios en ese terreno (Cunill y Bresser 1999). Las acciones de estas organizaciones tienen un significado político en tanto son acciones relacionadas con el ejercicio del poder (Revilla 2002:17) y en la medida en que pueden ser interpeladas como contrapartes de la acción del Estado en sus distintos niveles y actividades (Sánchez, 2008).

En este trabajo se parte de la idea que las organizaciones, en su interacción con el Estado, pese a que no ejercen un tipo de representación en el sentido más formal - debido a que no existen mecanismos que den cuenta de que su representación es delegada o formalizada a través de un procesos electorales o a través de la delegación que implicaría una designación por una instancia jerárquica-, sí actúan como intermediarias. La intermediación a la que se refiere este trabajo implica un tipo de acción a través de la cual se da una representación de intereses, que no necesariamente puede ser entendida por las organizaciones como una especie de sustitución de los sujetos en función de los cuales trabajan. Sin embargo cuando las organizaciones interactúan con entidades estatales, desde el Estado se puede asumir que la presencia de estas organizaciones suple o sustituye la presencia de los actores y personas en beneficio de quienes trabajan. En este caso, por ejemplo, actores estatales pueden dar por sentado que la participación de una organización que trabaja con productores o con mujeres, implica automáticamente que estos grupos ya están representados en las instancias de participación y consulta.

Pitkin plantea que hay una amplia gama de analogías para ilustrar la actividad de representar. Entre ellas retomamos dos, la de actuar en función del interés de terceras personas, es decir, el actuar “por el interés de” y la que se refiere la idea de sustitución. En el uso de la primera categoría, los representados no tienen un rol activo y es muy similar a una especie de relación de tutoría, ya que este tipo de acción implica la realización de un servicio por otra persona. En el segundo caso, la acción implica “actuar en lugar de aquellos a los que se representa”, es decir, sustituir a quienes no pueden hacerse presente, sin embargo en este caso sólo habría representación si la acción de representación implica

que el representado esté presente a través del que sustituye, es decir *actuar en lugar del otro sin excluirle* (Pitkin 1967: 144–152).

Desde este punto de vista, las organizaciones objeto de este trabajo no estarían representando a las personas o colectivos con quienes trabajan. De lo que se puede hablar en este caso es de una representación de intereses de acuerdo a la especialización de sus actividades y conforme a lo que dictan o mandatan sus misiones organizacionales. Este tipo de representación de intereses tiene rasgos similares a los que se pueden observar en los grupos de interés y en los movimientos sociales, pero es un tipo de representación más institucionalizada que la de éstos últimos. Así, la representación que ejercerían las organizaciones trasciende aspectos como la representatividad por semejanza y por delegación o mandato, para ser una forma de representar que se caracteriza por lo que Sánchez denomina la capacidad de actuar por los representados frente a terceros (Sánchez, 2008). Esta capacidad de acción, que constituye la principal ventaja de las organizaciones o asociaciones civiles para actuar como representantes, la conforman el nivel de especialización, los recursos de que disponen y en buena medida el reconocimiento con que cuentan de parte del Estado. Este último elemento, en el caso que nos ocupa, puede estar mediado por intereses y afinidades entre los representantes estatales y miembros de las organizaciones.

### **3. Tipos de intermediación y factores que podrían explicarlos**

Una de las hipótesis que se sostiene en este trabajo es que la trayectoria organizativa de los miembros de las organizaciones influye en las interacciones de las organizaciones con el Estado, es decir, puede aportar elementos que expliquen el papel de las mismas como instancias de intermediación. Detrás de este planteamiento se admite que el marco institucional es importante para entender las relaciones Estado - Sociedad, pero también lo son algunos aspectos subjetivos como la experiencia y los valores de los individuos. En este sentido retomamos lo expuesto por Giddens en la teoría de la estructuración en la que plantea que los resultados sociales son producto de un proceso de influencia recíproca en el

cual las acciones de los agentes reproducen la estructura y a su vez incorporan elementos que les han sido proporcionados por la estructura; los agentes son producto y a la vez reproductores de lo social (Giddens, 1984: 61-62). En este sentido los agentes con sus acciones configuran los resultados sociales y éstas a su vez son influenciadas por el contexto histórico y espacial en que se desenvuelven. De esta forma el tipo de intermediación no es producto únicamente de los marcos institucionales en que ésta se inscribe sino también de aspectos subjetivos incorporados en las prácticas de los agentes que la producen. Estos aspectos subjetivos, en este caso, tienen que ver con la experiencia y trayectoria organizativa de los miembros de las organizaciones que interactúan con el gobierno.

Bajo la premisa anterior, el tipo de intermediación que resulte de la interacción entre una organización civil y una instancia estatal estará afectada por la forma en que los agentes integren en esa interacción, aspectos relacionados con los vínculos y la experiencia que hayan adquirido en su participación en otro tipo de organizaciones y en otros procesos. Así, se asume que existe una relación de interdependencia entre las acciones de los agentes, y el medio en que se desenvuelven.

Dentro del enfoque del neo institucionalismo sociológico, algunos autores han hecho particular énfasis en la naturaleza mutuamente constitutiva e interactiva de la relación que se establece entre las instituciones y la acción individual (Hall y Taylor, 1996: 29). Bajo esta perspectiva, en la interrelación, los individuos con sus actos y elecciones refuerzan la práctica que da forma a las instituciones.

### **3.1. Tipos de intermediación**

En este trabajo se está tratando sobre las organizaciones civiles como instancias de intermediación entre el Estado y la ciudadanía atendiendo a que éstas se mueven en un nivel intermedio, ya que tienen acceso a espacios de interacción con el Estado y también establecen lazos directos con personas y grupos organizados que por sus condiciones no

tienen acceso a ciertos recursos para interactuar con agencias estatales. La intermediación se entenderá como lo refiere Schteingart, como la acción que realizan las organizaciones al actuar entre dos partes o esferas, que son el Estado y la ciudadanía (Schteingart, 1998).

En este trabajo, al estudiar a las organizaciones civiles como intermediarias, estaríamos tratando con tres actores: el Estado, las organizaciones y las personas y grupos que constituyen la población beneficiaria de las organizaciones.

Tomando en cuenta lo anterior, se pueden clasificar diferentes tipos de intermediación: un tipo de intermediación con rasgos clientelares, un tipo de intermediación con características universalistas y algunos tipos de intermediación que combinan rasgos de los dos primeros.

Dado lo anterior, nos interesa identificar el tipo de relaciones que establecen las organizaciones civiles como mediadoras en función de la consecución de beneficios para terceros, y de los intereses que hay en juego detrás de estas relaciones. Por otra parte, como se podrá observar más adelante, en el tipo de intermediación clientelar al que nos referimos en este trabajo tiene que ver con un intercambio que no siempre involucra los votos de manera directa o explícita. El segundo tipo de intermediación alude a un vínculo político basado en criterios que no tiene un carácter personalizado, las cuales se establecen en base a las acciones que desarrollan las organizaciones y a sus lineamientos programáticos.

El tipo de intermediación de intereses que se produce depende de los recursos con que cuentan los actores, los cuales son variables sobre todo en el caso de las organizaciones. Los recursos a los que nos referimos en este caso, tienen que ver con recursos tangibles e intangibles que hacen que las entidades que participan en la interacción sean interdependientes.

Desde el punto de vista adoptado en este trabajo la intermediación de intereses se produce en la medida en que las organizaciones son interpeladas por el Estado como

representantes de los intereses de los colectivos o grupos con quienes trabajan (Sánchez, 2008); y éstas a su vez utilizan los recursos disponibles – entre los cuales se cuenta el reconocimiento del Estado- para influenciar la hechura de políticas públicas a favor de sus poblaciones beneficiarias. Como se verá a continuación la forma en que se produce esta intermediación adquiere diferentes matices en dependencia del tipo de relaciones que establecen los miembros de las organizaciones con actores gubernamentales y en dependencia de las características y el tipo de bienes que demandan las organizaciones. Por su parte, la relación que establecen con sus grupos receptores también varía en del tipo de sujeto al que dirigen sus acciones, ya que cuando se trata de sujetos colectivos como las mujeres o los jóvenes, es más difícil que el logro de los beneficios demandados dé lugar a un intercambio implícito en el que la moneda de cambio pueda ser el apoyo político al partido político en el gobierno.

### **3.1.1. Intermediación con rasgos clientelares**

El tipo de intermediación clientelar en este trabajo se asocia a un tipo de clientelismo político en el que se asume que existe un intercambio en la esfera política entre actores que ocupan un cargo político y actores que desean acceder a servicios o favores a los cuales es más difícil llegar sin ese vínculo; este tipo de intercambio puede redituar diferentes tipos de beneficios que no necesariamente pueden ser cuantificables (Corzo 2002: 14). Los recursos que se intercambian pueden ser de diversos tipos sobre todo instrumental, económico y político (Eisenstadt y Roniger 1984: 43). En este tipo de intermediación, los miembros de las organizaciones establecen relaciones políticas de tipo clientelistas dado algunos recursos con que cuentan, entre estos recursos están las relaciones de amistad, afinidad política y partidaria con personas en puestos gubernamentales, los cuales les permiten acceder a espacios de poder en instancias estatales. Como mediadores, las organizaciones en sus relaciones con el Estado fungen como clientes que pueden ofrecer legitimidad en función de tres factores: el primero es el supuesto bajo el cual este tipo de organizaciones representan los intereses de los grupos con quienes trabajan; segundo debido al estatus de actores con reconocimiento social por el



trabajo que desarrollan con grupos menos favorecidos y, finalmente, por su papel como actores de la sociedad civil.

Para Auyero una red clientelar está compuesta por tres actores: el patrón, el puntero y el cliente (Auyero, 2004:141). En este caso, las organizaciones fungirían como mediadores o punteros; lo que les confiere esta condición es, por una parte, su acceso y contacto con estructuras de poder y con personas tomadoras de decisión. Por otra parte, la mayoría de las organizaciones cuentan con capacidades materiales y financieras e independientemente de su perfil proveen de algún tipo de servicio o bien a un segmento dado de población. Las capacidades que desarrollen las organizaciones en este sentido son muy importantes porque constituyen un indicador del grado de consolidación y estabilidad, y les proporciona un cierto estatus como interlocutoras frente al Estado.

Similar a lo observado en algunos trabajos sobre clientelismo, la idea de intercambio, en el caso que nos ocupa puede ser negada por las organizaciones (Auyero 2004), debido a que como parte del proceso de autonomización de la sociedad civil, dentro del discurso de la mayoría de las organizaciones existe una valoración negativa de las relaciones clientelares que pueden generar los lazos con partidos políticos.

Un aspecto importante es que los recursos con que trabajan la gran mayoría de las organizaciones civiles no provienen del Estado. Lo que éstas obtienen de sus relaciones con instancias gubernamentales tiene más que ver con recursos intangibles que les proporcionan mayores posibilidades de consolidarse, obtener reconocimiento y protagonismo político y social.

En las relaciones entre el Estado y las organizaciones, el intercambio involucra muchas veces recursos simbólicos, como el reconocimiento y legitimación en ambas direcciones<sup>8</sup>, lo que para el partido en el gobierno puede significar un tipo de apoyo político que no siempre se traduce de forma inmediata en votos. Sin embargo es un tipo de apoyo

---

<sup>8</sup> Para participar en procesos incidencia política, además de capacidades técnicas y económicas, las organizaciones necesitan del reconocimiento estatal.

importante en términos de legitimidad sobre todo en casos como el del Estado en Nicaragua dados sus déficits en cuanto a cobertura, eficiencia y credibilidad. Adicionalmente es importante señalar que uno de los aspectos que son claves para explicar el tipo de intermediación de intereses clientelar y con rasgos corporativos es el hecho de que en Nicaragua históricamente no ha existido una sociedad civil fuerte, como se expondrá en el capítulo dos, las relaciones entre las organizaciones civiles con los partidos políticos y con el gobierno, han sido de dependencia y subordinación con escasos niveles de autonomía.

### **3.1.2 Intermediación Universalista**

El segundo tipo de intermediación se basa en criterios menos particularizados. La representación de intereses frente al Estado en este caso no se reduce a un grupo específico y delimitado a un territorio, sino que tiene que ver con sujetos colectivos como las mujeres, la niñez, la juventud entre otros. El tipo de vínculos que establecen tanto con el Estado, como con sus poblaciones destinatarias, no obedece a afinidades político partidarias sino que tienen más que ver con el contenido programático de la organización. Aún cuando las acciones de las organizaciones puedan estar focalizadas en municipios y comunidades específicas, en este tipo de intermediación la acción de las organizaciones se centra en el planteamiento de demandas de inclusión universal, relacionadas con la ampliación de oportunidades y derechos para sectores más amplios. Además del interés por que los temas que promueven sean incorporados en políticas dirigidos a estos sectores, el interés de las organizaciones también se centra en que los temas que promueven sean adoptados por las instancias gubernamentales en su funcionamiento interno. Lo anterior puede observarse, por ejemplo, en acciones dirigidas a incorporar el enfoque de género y/o el enfoque medioambiental a través de distintos espacios de interlocución Estado - Sociedad. Dentro de esta tipología mediadores y representados, tiene una relación con rasgos de horizontalidad, aun cuando existen diferencias en las posiciones y situaciones de ambos, un factor importante es que muchas veces se basan en que ambos comparten la misma situación en relación a la demanda que sostienen frente al Estado.

Lo que se propone este trabajo, es explicar el tipo de intermediación a partir de dos factores: la influencia que tiene la trayectoria organizativa en procesos de movilización, participación y activismo de los actores – en este caso los miembros de las organizaciones - a lo largo de su participación en otro tipo de organizaciones. Y por otro lado, por la capacidad de gestión de recursos desarrollada por las organizaciones, a través de su capacidad de ejecución presupuestaria.

El desgaste de algunos instrumentos de representación ha dado lugar a que otros actores, como en este caso las organizaciones civiles, asuman la representación de intereses de algunos sectores y grupos que no cuentan con los recursos necesarios para acceder a espacios deliberativos y de decisión. Sobre el rol de representación de las organizaciones, como se expuso en uno de los apartados de este capítulo, se ha debatido desde posiciones críticas al papel de las organizaciones hasta propuestas que defienden el aporte de éstas en la diversificación de los mecanismos de representación.

Como se pudo ver a lo largo de este capítulo, los cambios que se han producido en la hechura de las políticas públicas ha implicado un mayor involucramiento de la sociedad civil en el proceso, de manera que en algunas áreas de políticas, sobre todo en la social los gobiernos requieren de la colaboración de distintos actores que tienen proyección e incidencia en estas áreas. Lo anterior constituye un desafío para el gobierno quien tiene que lidiar con actores que forman parte de redes establecidas con importantes nodos en distintas entidades como la administración pública, los grupos beneficiarios y los partidos políticos. Por esta razón, para este trabajo resulta pertinente estudiar los factores que intervienen en la forma que adquiere la intermediación de las organizaciones en algunas áreas de política pública.

## **Capítulo dos: Relación de las organizaciones civiles con movimientos sociales, partidos políticos, iglesias y otras organizaciones.**

---

En este capítulo se abordarán las relaciones de las organizaciones civiles con otras organizaciones e instituciones como el Estado, los partidos políticos y movimientos sociales. En la primera parte, se describirá el marco y los espacios en que se establecen estas relaciones con el Estado, en una segunda parte se analizará la relación de las organizaciones civiles con otras organizaciones, para lo cual se hará una reseña de la relación de distintas organizaciones de la sociedad civil con instancias como los partidos políticos, movimientos sociales y otras formas de organización.

Para tratar sobre la sociedad civil en un país como Nicaragua, es necesario reconocer que ésta no se puede concebir como un concepto estático, pues tanto los actores, las funciones, como los escenarios (Miranda, 2002) en que ha actuado han sido dinámicos y al igual que en muchos países sus roles han estado sujetos a los cambios que se han producido en el sistema político. Pese a que el objeto de estudio de este trabajo son las organizaciones civiles, no se pretende reducir el concepto de sociedad civil a este tipo de organizaciones que sólo constituyen un subconjunto dentro de la diversidad de actores que la conforman.

Como podrá observarse en este capítulo en diferentes momentos de la historia de Nicaragua, las relaciones de las organizaciones de la sociedad civil con el Estado han sido signadas por la confrontación y la reivindicación de los derechos políticos y civiles. Pese a que un factor determinante haya sido la lucha contra los efectos del modelo autoritario, en la conformación de la sociedad civil se puede observar una gama heterogénea de actores que provienen de distintas posiciones políticas y sociales y por consiguiente cuentan con diferentes capacidades y recursos para intervenir en la esfera pública.

El entramado social de lo que se podría denominar sociedad civil en Nicaragua difícilmente encajaría en algunos conceptos que atribuyen a ésta la existencia de un componente institucional que garantice los derechos de asociación y participación en el sistema político (Olvera, 1999; Cohen y Arato 1992) debido a que durante una buena parte del siglo pasado no existió un marco jurídico que garantizara la existencia de un Estado de Derecho y el ejercicio de los derechos de ciudadanía. El principio de autonomía que caracteriza a las organizaciones que conforman la sociedad civil ha sido un punto de tensión debido a los intentos de los grupos dominantes en diferentes períodos para controlar e instrumentalizar las organizaciones sociales en función de sus intereses. Coherentemente con esto, en casi todas las etapas se puede observar un patrón de dependencia de las organizaciones y movimientos sociales frente a los intereses de los grupos políticos hegemónicos, los cuales en buena medida han definido su orientación y su accionar a través de una serie de mecanismos que van desde la represión hasta la cooptación (Miranda, 2002:35).

La sociedad civil como se entenderá en este trabajo es una esfera o un ámbito altamente dinámico con un entorno que se transforma de acuerdo a las tensiones que se producen entre sus actores y el Estado, y a los cambios que se producen en el sistema político mismo (Serrano 1999). La sociedad civil en cada país se configura de acuerdo a sus condiciones históricas y por consiguiente en contextos autoritarios, los partidos políticos opositores y sus órganos pueden ser parte de la sociedad civil en tanto que articulan la lucha por los derechos políticos y por la vigencia del Estado de derecho (Olvera *et al.* 2006). En Nicaragua las condiciones históricas marcadas por el autoritarismo y la ausencia de un Estado de Derecho que estableciera las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía durante una buena parte del siglo pasado, obligan a relacionar organizaciones fuertemente vinculadas a los partidos políticos que se opusieron al régimen, con formas de organización de lo que se puede entender como sociedad civil, sobre todo en la etapa de la dictadura somocista.

Pese a que el interés de este trabajo son las organizaciones de la sociedad civil definiendo a éstas bajo el criterio de su autonomía respecto al Estado, el objetivo de este capítulo es hacer una reseña de las distintas formas organizativas que han existido en el país durante las últimas décadas, de manera tal que se pueda apreciar el contexto y la evolución de la organización social y su relación con otros actores. Así, quedarán fuera de lo que se concebirá como sociedad civil, organizaciones que en su momento estuvieron subordinadas al poder del Estado o al partido en el gobierno pese a que como se podrá observar, algunas de éstas gestaron y desplegaron un importante potencial de movilización social.

## **1. Relación con el Estado**

Para efectos de este trabajo se dividirá el análisis en tres etapas: la etapa de la dictadura somocista, la etapa de la revolución y la etapa que se inicia en 1990, finalizando con una breve reseña de la situación actual.

El primer período comprende los más de 40 años de dictadura desde inicios de los años treinta hasta 1979. Durante esta etapa resulta complejo hablar de sociedad civil, ya que ésta alude a la existencia de sujetos de derechos y por consiguiente de un marco institucional que garantice los mismos. En segundo lugar, requeriría de la existencia de un tejido organizativo que surja y opere fuera del control estatal y de otras fuerzas políticas que puedan limitar su autonomía, condiciones que no concuerdan con un modelo de gobierno dictatorial y autoritario.

Durante la dictadura somocista la existencia de las organizaciones de la sociedad civil se remite a organizaciones que juntaron sus demandas específicas con la reivindicación de derechos civiles y políticos, y con la protesta contra los altos niveles de represión. En esta etapa destacan centrales sindicales, organizaciones de derechos humanos, organizaciones de mujeres y organizaciones comunales, muchas de las cuales surgieron al amparo de los pocos partidos políticos que existían en esa época; si bien es cierto que los sindicatos desde la perspectiva liberal son parte de la esfera del mercado, en circunstancias en que sus demandas se orientan no sólo hacia el mercado para conseguir mejores

condiciones laborales, sino también hacía el Estado para reivindicar derechos políticos y civiles, pueden ser considerados parte de la sociedad civil.

La mayoría de las expresiones organizativas que existían fuera de la protección del Estado, no contaban con amplias bases de afiliación, dado el carácter represivo que caracterizó al régimen en sus más de cuarenta años en el poder. Los niveles de persecución y represión de parte del gobierno hicieron que una buena parte de ellas operara dentro de un marco muy bajo de reconocimiento legal. Algunos de los partidos políticos que apoyaron la creación y existencia de organizaciones independientes fueron el Partido Socialista, el Partido Comunista, el Partido de los Trabajadores y el Frente Obrero (Miranda, 2002: 44).

Paralelamente existían organizaciones surgidas bajo el control del gobierno, su relación con el Estado estaba marcada por un fuerte sesgo corporativista sobre todo en el sector de las asociaciones y sindicatos obreros. Esta estrategia de cooptación por parte del régimen tenía como objetivo ampliar su base social y dotarse de legitimidad, dado los niveles de descontento social ante los abusos y la corrupción del gobierno.

Durante la década de los setenta surgieron organizaciones de corte gremial y comunal, algunas de ellas alentadas por el Frente Sandinista en función de crear redes de apoyo como parte de la estrategia en la lucha contra la dictadura. Muchas de éstas se consolidaron como organismos de masas<sup>9</sup> en la década de los ochenta. Las demandas de la mayoría de las organizaciones independientes, como ya se mencionó, estuvieron centradas en la lucha por los derechos civiles y políticos.

En este período, sobre todo en la década de los setenta, hubo un grado considerable de organización pero con muy bajos niveles de autonomía con respecto al Estado y a las fuerzas políticas opositoras al régimen. Las relaciones entre las organizaciones afines al somocismo y el Estado fueron de sometimiento y cooptación mientras las organizaciones que se gestaron con un perfil más autónomo que demandaban la existencia de derechos

---

<sup>9</sup> Organismos de masas era un término empleado para referirse a las organizaciones sectoriales y gremiales que se conformaron durante la revolución.

ciudadanos y políticos mantuvieron frente al Estado una posición de protesta y confrontación.

Es importante señalar que al hablar de organizaciones en esta etapa, se alude a organizaciones sociales en un sentido amplio que engloba diferentes expresiones que abarcan sindicatos, movimientos sociales, y otras formas organizativas.

Durante este período no se registran espacios de interlocución institucionalizados Estado – Sociedad, la relación del Estado con las organizaciones sociales cuando no era de confrontación, era más de corte corporativo y clientelar en el sentido de que el gobierno otorgaba beneficios para afianzarse en el poder y mantener una cierta legitimidad social y política.

Durante el periodo revolucionario entre 1979 y 1990, se produjo un alto nivel de movilización y organización de diferentes sectores, el partido en el poder promovió y apoyó la organización de diferentes sectores de la población. Una buena parte de estas expresiones organizadas se gestaron durante los últimos años de la dictadura, y en la década de los ochenta experimentaron un proceso de consolidación.

Al igual que en la etapa que le precedió, las organizaciones existentes se movieron en un entorno altamente polarizado por lo que hubo muy poco espacio para la existencia de organizaciones autónomas; el contexto estaba marcado por la adhesión o confrontación con el proyecto impulsado desde el gobierno (Prado 2006). La polarización generada por la guerra y el tipo de liderazgo asumido por el Frente Sandinista no facilitaron el desarrollo de estas organizaciones en un marco de autonomía, por lo que pese a estar agrupadas por sectores, sus intereses específicos fueron subsumidos por el proyecto de transformación que prometía la revolución.

En esta etapa el modelo de participación se caracterizó por la influencia del partido en el poder sobre el tejido organizativo que se creó como una estrategia para mantener el



control social y garantizar el apoyo de la población. La mayoría de las organizaciones creadas y consolidadas funcionaban con recursos del Estado y sus dirigentes eran nombrados por el partido en el gobierno (Miranda *et al* 2002:47); lo que deja claro el carácter corporativo que marcó las relaciones entre organizaciones sociales aglutinadoras de amplios sectores y el Estado.

Así, a pesar del alto nivel de movilización que se produjo y de la ampliación de los derechos políticos y civiles en relación a los que existían en el período anterior, la posibilidad de auto organización y desarrollo de la sociedad civil se mantuvo en un estado embrionario.

Entre las organizaciones independientes en esta época destacan organizaciones sindicales y organizaciones de derechos humanos, algunas organizaciones indígenas de la Costa Caribe, otras vinculadas al clero de la Iglesia Católica y la iglesia Morava en la Costa Caribe que con el tiempo se adhirieron a las fuerzas políticas de oposición y algunas llegaron a formar parte de la contrarrevolución.

La mayoría de los espacios de interlocución entre el Estado y la sociedad eran controlados por las organizaciones sectoriales, las cuales mantenían una relación de sumisión con el FSLN. Uno de los mecanismos de interacción Estado – sociedad más notorios fueron los cabildos territoriales y sectoriales que se realizaron posteriormente a las elecciones de 1984 con la intención de promover la participación directa de la ciudadanía en la elaboración de la Constitución Política promulgada en 1987, la cual sigue vigente con algunas reformas realizadas en períodos de gobiernos sucesivos. Para este proceso también se realizó un proceso de consulta con partidos políticos, organizaciones populares y gremiales.

La polarización política continuó siendo el escenario en que se movían las organizaciones (Prado, 2006). Por un lado, estaba la maquinaria organizativa afín al partido en el poder con el que mantenían estrechos vínculos y altos niveles de dependencia política;

y por el otro lado las organizaciones independientes del gobierno afines a las fuerzas políticas de oposición. El modelo corporativo y clientelar en las relaciones entre el Estado y la sociedad predominó no sólo como herencia de la dictadura, sino también por la fusión de los intereses del Estado con los del partido en el poder, y por la influencia del modelo bajo el cual el partido debe fungir como vanguardia de las organizaciones sociales.

El accionar organizativo desplegado en esta etapa fue muy importante en la acumulación y capitalización de experiencia en la organización y en la participación en la vida pública, lo que se expresa en el liderazgo de una generación que estuvo vinculada a estas organizaciones y en la capacidad de organización y movilización en el nivel comunitario.

En la etapa posterior a 1990 año en que el Frente Sandinista fue derrotado en elecciones y el momento que para algunos inicia la transición democrática en Nicaragua<sup>10</sup>, se produjo un cambio sustantivo en las relaciones Estado – sociedad. En primer lugar, la llegada de otro partido al poder planteaba un cambio radical en las relaciones entre las organizaciones que habían capitalizado la representación de la ciudadanía organizada en la etapa anterior, y el Estado, ya que el formato de relaciones establecidas entre el Estado, el partido y las organizaciones sociales, predeterminaba el esquema de participación de la sociedad en los asuntos públicos.

En segundo lugar, se produjo un rápido crecimiento en el número de organizaciones no gubernamentales bajo la figura legal de asociaciones sin fines de lucro muchas de éstas fueron fundadas por personas vinculadas al trabajo que desarrollaban las organizaciones afines al FSLN y con amplia experiencia en el trabajo en instancias estatales durante la década de los ochenta. De acuerdo a cifras presentadas en el mapeo de la sociedad civil realizado en el 2006, el 60.1% de las organizaciones civiles que existen surgieron entre 1990 y 1999. Muchas de estas organizaciones de forma progresiva fueron introduciendo en

---

<sup>10</sup> No existe acuerdo sobre esto, ya que algunos estudios plantean que la transición inició con la caída de la dictadura somocista en 1979 y otros la ubican en la etapa en que se realizaron las primeras elecciones dentro del período revolucionario. (Montenegro *et al* 2005).

sus planes y estrategias de trabajo la labor de incidencia política, (*ASDI- BID, 2006*) lo que para este trabajo constituye el objeto central, en tanto se entienda por incidencia política, el conjunto acciones orientadas a intervenir en los asuntos públicos.

Un tercer factor es el proceso de reforma al Estado que implicó la reducción en muchas de sus funciones sobre todo en materia de servicios públicos, alentando el surgimiento de un tipo de organizaciones prestadoras de servicios, lo cual también fue fomentado por políticas de cooperación internacional. Finalmente un cuarto factor ha sido la creación progresiva de un sistema de participación ciudadana conformado por un cuerpo de leyes<sup>11</sup> que establecen el marco legal y los mecanismos institucionales de interlocución entre el Estado y la sociedad.

Una de las principales características de este período es la diversidad en el universo de organizaciones civiles tanto en las temáticas, el tamaño, la cobertura de sus acciones, como en sus estrategias de trabajo. Otros dos aspectos que resaltan son, por el lado del Estado, la institucionalización de espacios de interacción Estado – sociedad, y por el lado de las organizaciones de la sociedad civil mayores niveles de autonomía en relación con los observados en los períodos anteriores.

Actualmente las relaciones que establecen las organizaciones civiles con el Estado se pueden dividir en dos tipos: las relaciones que tienen que ver con el marco regulatorio, las cuales están determinadas en la ley sobre personas jurídicas sin fines de lucro<sup>12</sup>; y por otra parte, están las relaciones que se dan a través de los distintos tipos de interfaces socioestatales, entendidos éstos como espacios en los que hay un intercambio intencional

---

<sup>11</sup> Ley de Participación Ciudadana, Ley de Municipios y sus reformas en la Ley No261, los decretos que norman la creación y funcionamiento del CONPES, la Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local, la Estrategia Nacional de Desarrollo END, la Ley de régimen presupuestario municipal, entre otras.

<sup>12</sup> El marco legal en el cual operan las organizaciones civiles lo establece la Ley No 147 sobre personas jurídicas sin fines de lucro que fue aprobada y publicada en el 1992, con el objetivo de *regular la constitución, funcionamiento y extinción de personas jurídicas sin fines de lucro (Arto 1 Ley 147)*. Todo lo referente a la creación, y establecimiento los estatutos de las organizaciones es un proceso que se hace a través de la Asamblea Nacional. El control sobre el funcionamiento el Estado lo hace a través del Departamento de Registro y Control de Asociaciones del Ministerio de Gobernación.

en el que participan actores estatales y actores societales (Isunza, 2006: 25). Pueden darse a través de espacios que están institucionalizados como los comités de desarrollo, las mesas temáticas y las comisiones sectoriales. Para este trabajo, este tipo de relaciones es particularmente importante ya que nos interesa el rol de intermediación de las organizaciones entre el Estado y la ciudadanía.

Un tercer tipo interacción que al igual que la primera no entra en el objeto de estudio de este trabajo, son los convenios bilaterales entre instancias estatales y organizaciones, las cuales facilitan relaciones de sustitución y colaboración. De acuerdo con el Informe final del Mapeo de la sociedad civil realizado en el año 2006, de las organizaciones consultadas por dicho estudio, el 60% tiene por lo menos un convenio con alguna entidad estatal, registrándose algunas organizaciones que tienen más de un convenio<sup>13</sup>(*ASDI-BID, 2006*).

A continuación se definen los diferentes espacios que se articulan dentro del sistema de participación y que se han creado y funcionado hasta el año 2006 para facilitar la intervención de diferentes sectores en la definición de políticas públicas.

### **1.1. El sistema nacional de Participación**

El sistema nacional de participación está compuesto por una serie de interfaces socioestatales a través de las cuales se producen las interacciones ente el Estado y diferentes sectores de la sociedad. Este sistema opera en tres niveles: nacional, departamental y municipal. Los espacios o instancias en que se producen las interacciones son de carácter territorial y sectorial.

---

<sup>13</sup> Entre las entidades del Estado que han establecido convenios con organizaciones de la sociedad civil están el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación Cultura y Deportes, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de la Familia, el Instituto Nicaragüense de la Mujer, el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales, el Instituto Nacional Tecnológico, el Ministerio Agropecuario y Forestal, la Policía Nacional y algunas comisiones municipales de la Niñez y la Adolescencia. La entidad que ha establecido un mayor número de convenios con organizaciones de la sociedad civil es el Ministerio de Salud. Esto se explica en buena medida por los drásticos recortes presupuestarios que han afectado el sector de la salud y la educación en los últimos años

La mayoría de los espacios que conforman este sistema de participación en lo formal son de acuerdo a la tipología elaborada por Isunza, interfaces comunicativas en las que el Estado y la sociedad se informan mutuamente (Isunza 2006:28). Sin embargo en la práctica son instancias deliberativas de consulta en las que el flujo de información se da mayoritariamente de la sociedad hacia el Estado, y en las cuales se observan muy bajos niveles de rendición de cuentas por parte de éste.

### 1.1.1. Nivel nacional

En el ámbito nacional existen una serie de espacios de interlocución con el Estado, estos fueron establecidos desde 1990 teniendo diferentes niveles y procesos, con diferentes grados de institucionalización. Los espacios establecidos de manera formal<sup>14</sup> si bien han sido reconocidos por los sucesivos gobiernos, no todos han logrado mantenerse y producir resultados efectivos. De acuerdo a un estudio realizado sobre la gobernabilidad en Nicaragua, estos espacios *no han logrado penetrar en el sistema decisiones, ni modificar en modo alguno el comportamiento de los actores y grupos dominantes* (Montenegro et al, 2005:65).

De acuerdo con el estudio citado, en el lapso de catorce años han existido dos espacios permanentes, veintisiete consejos nacionales y veintitrés comisiones nacionales, de los cuales en el año 2003 existían alrededor de quince espacios nacionales de interlocución entre consejos y comisiones a nivel nacional. La mayoría de estos espacios se organizan de acuerdo a temas y sectores. Los dos espacios que tienen mayor reconocimiento son el Consejo Nacional de Planificación Social (CONPES) y el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES).

Sobre el CONPES, en el artículo 38 de la ley de participación ciudadana se establece lo siguiente *“De conformidad a lo establecido en la Constitución Política, la ciudadanía en general, podrá participar en la formulación de políticas públicas nacionales*

---

<sup>14</sup> La formalidad se está entendiendo como el reconocimiento legal a través de leyes y decretos.

*y sectoriales, a través del espacio de participación que se les otorgue en la formulación de políticas públicas nacionales desde el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social, conocido como CONPES y en cualquier otra instancia de carácter sectorial*". El CONPES es un espacio de carácter consultivo según lo establece el decreto que mandata su creación<sup>15</sup>. Hasta el año 2006 la conformación del CONPES reflejaba en buena medida la pluralidad de la sociedad nicaragüense, según datos ofrecidos en el informe del Mapeo de la sociedad civil realizado ese año: "la sociedad civil tiene el 79% de la representación, de los cuales el 26% son de agrupaciones empresariales, el 16% son centrales sindicales, el 37% de grupos no gubernamentales y asociaciones civiles sin fines de lucro, los partidos políticos el 8% y los miembros notables individuales el 10%. La representación gubernamental, recae en el Secretario Ejecutivo y su adjunto que representan el 2% del total" (ASDI-BID, 2006: 60).

El Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible CONADES es un espacio de interlocución público – privada definido como un "foro de seguimiento, análisis, evaluación y divulgación, con el fin de promover la adopción de un modelo de desarrollo sostenible (ASDI-BID, 2006: 55). Tanto el CONPES como el CONADES son de acuerdo a su reglamento órganos de consulta de la presidencia de la república. Con diferente regularidad, también a nivel nacional, funcionan la Comisión Nacional Contra La Violencia vinculada al Ministerio de Gobernación, el Consejo Nacional de Salud con el Ministerio de Salud, el Consejo de Educación que trabaja con el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, y el Consejo Nacional de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia en el Ministerio de la Familia (ASDI- BID, 2006).

Otro espacio en el que las organizaciones civiles interactúan con el Estado en el ámbito nacional es a través de las comisiones de la Asamblea Nacional, en las cuales al igual que en las comisiones sectoriales la interacción se produce de acuerdo a las temáticas en que las organizaciones se han especializado o bien para cuestiones más puntuales, como

---

<sup>15</sup> Decreto presidencial 15 -99 arto 1: Créase el Consejo Nacional de Planificación Económica Social, como órgano de consulta del Presidente de la República para la dirección de la política económica y social del país.

consultas sobre anteproyectos de leyes. La ley orgánica del poder legislativo establece entre las funciones de las comisiones de la Asamblea Nacional, *desarrollar consultas de conformidad con la Ley de Participación Ciudadana y la presente ley (Ley 606. artículo 50 numeral 5).*

### **1.1.2. Nivel departamental**

El ámbito subnacional se divide en departamental, municipal, y regional para el caso de las regiones autónomas de la Costa Atlántica. A nivel departamental existen los Consejos de Desarrollo Departamental (CDD) los cuales por definición tienen *un carácter consultivo y participativo, sirven para asegurar una efectiva coordinación, seguimiento y evaluación de planes y proyectos de inversión dirigidos al desarrollo territorial (Artículo 47. Ley de Participación Ciudadana).* Hasta el año 2006 existían comités de desarrollo departamental en la mayoría de los departamentos y en las dos regiones autónomas de la Costa Atlántica en donde se crearon los Comités de Desarrollo Regional.

Los CDD están conformados por un representante del Presidente de la República quien de acuerdo a la ley, funge como coordinador del Consejo; los diputados departamentales; otras instancias de Coordinación departamental de las Asociaciones y Fundaciones Civiles sin Fines de Lucro y/o representantes de organizaciones que tengan proyección departamental; cámaras de comercio; representaciones gremiales con cobertura departamental, y los alcaldes de cada uno de los municipios del departamento (Informe Mapeo de la sociedad civil 2006). En estos espacios la participación de las organizaciones civiles es menos preponderante que en los espacios municipales, los actores que tienen mayor influencia son los alcaldes y en mayor medida los alcaldes de las cabeceras departamentales lo que refleja el peso que tienen los centros de poder en el nivel local.

Sobre la conformación legal de estos comités, una vez publicada la Ley de Participación Ciudadana se incorporó una reforma en la que, entre otros aspectos, señala que la participación ciudadana estará *representada* en el nivel departamental por las instancias sin fines de lucro. Textualmente lo que se refiere a la participación plantea que el

decreto creador del CDD debe indicar quienes lo conformarán y qué representarán. Sobre las organizaciones civiles indica: “La determinación de las instancias de Coordinación departamental de las Asociaciones y Fundaciones Civiles sin Fines de Lucro que representarán la participación ciudadana en el Departamento respectivo. Estas organizaciones deben remitir al Presidente de la República el nombre de la persona que los representará en el Consejo, a fin de que se incluyan en la conformación del mismo” (Arto 1 del decreto, inciso d). De igual forma en los decretos presidenciales que legalizan la existencia de cada uno de los Comités de Desarrollo Departamental aparece este punto en el cual se les otorga a las organizaciones civiles la *representación* de la participación ciudadana.

El trabajo realizado por los comités de desarrollo varía de un departamento a otro, pero todos coinciden en la elaboración y seguimiento de planes de desarrollo departamentales en los cuales se incorporan las principales líneas de planeación de los municipios que conforman el departamento. En algunos departamentos estos comités también relacionan su trabajo con el que realizan las asociaciones de municipios en los lugares en que éstas existen. De acuerdo al estudio sobre la sociedad civil realizado en el año 2006, *los diferentes Consejos tienen un adecuado nivel de funcionamiento, dando participación a entre 60 y 180 organizaciones de la sociedad civil en cada Departamento o Región, con menor presencia de las universidades, los empresarios y los diputados departamentales. (ASDI-BID, 2006)*. Algunas de las dificultades que enfrentaban hasta el año 2006 ha sido la integración de los representantes departamentales de los ministerios del gobierno central, y lograr correspondencia entre la planificación y las acciones de los CDD’s y las acciones y planes de las delegaciones departamentales de las diferentes instancias estatales en los departamentos.

A continuación se presenta un esquema que ilustra el sistema de participación existente en Nicaragua, el cual refleja los distintos interfaces establecidos en algunas de las leyes citadas.



ESQUEMA DEPARTAMENTAL DE COORDINACIÓN Y PARTICIPACIÓN



Fuente: Informe del Mapeo de la sociedad civil. 2006

### 1.1.3. Nivel municipal

En el nivel municipal existe un mayor número de instancias de participación en relación a las que existen a nivel departamental. Las organizaciones civiles se relacionan con en Estado a través de los Consejos de Desarrollo Municipal, de las comisiones municipales, en procesos de consulta anuales para la elaboración del presupuesto, y en algunos casos, a través de convenios y relaciones de coordinación y colaboración bilateral.

Los CDM's son instancias deliberativas sin carácter vinculante y su funcionamiento está normado mediante ordenanzas emitidas por el Consejo Municipal. De acuerdo a lo consignado en la ley, en cada municipio se deberá integrar un Comité de Desarrollo Municipal, para cooperar en la gestión y planificación del desarrollo económico y social de su respectivo territorio, estos espacios son organismos pluralistas, no ligados a los intereses políticos partidarios, religiosos o de cualquier otra índole" (Ley de Participación Ciudadana, 2003). Actualmente existen Consejos de Desarrollo Municipal en casi la totalidad de los 152 municipios del país

Estas instancias reflejan un mayor grado de pluralismo y la influencia de las organizaciones no estatales es más notoria que en otros espacios. Además de la representación de instituciones estatales, sector comercial y organizaciones no

gubernamentales, en muchos de ellos la ciudadanía está representada por organizaciones y líderes comunitarios.

La participación de las organizaciones civiles tanto en los CDM como en los comités departamentales se realiza a través de la integración de comisiones, las cuales se definen de acuerdo a la dinámica y características de cada municipio. Sobre la conformación de los CDM la ley de participación ciudadana establece “En su composición e integración, debe de reflejar y garantizar la representatividad de los diferentes actores sociales y formas organizativas administrativas del territorio del municipio” (Art 55 ley de Participación Ciudadana).

Otra forma de participación establecida por la Ley de Municipios son los cabildos municipales, estos se realizan a través de asambleas públicas en las que pueden participar todos los ciudadanos y actores del municipio. De manera ordinaria se realizan dos cabildos anuales, uno al iniciar el año para presentar el presupuesto del año, y otro al finalizar el año para presentar la evaluación del presupuesto ejecutado. Ambos cabildos tienen un carácter meramente informativo en el que la información fluye desde el Estado hacia la sociedad. En este tipo de actividad la participación de algunas organizaciones no gubernamentales se da como facilitadoras en el proceso previo al cabildo, al preparar propuestas con los grupos y personas con quienes trabajan.

En la participación en las comisiones municipales<sup>16</sup>, las organizaciones interactúan con el gobierno municipal y con las delegaciones municipales de los ministerios, estas interacciones son más regulares y dan más espacio a la colaboración. Las entidades gubernamentales que han creado con más frecuencia este tipo de instancias son el ministerio de salud, el ministerio de educación y las alcaldías. En estas comisiones están integradas en su mayoría por funcionarios municipales de las delegaciones ministeriales, alcaldías y organizaciones no gubernamentales. Difieren de las comisiones de los CDMs en

---

<sup>16</sup> Estas comisiones son instrumentos auxiliares de las alcaldías y de las delegaciones municipales de los ministerios, a diferencia de las comisiones de los CDM's sus funciones son más operativas y de coordinación de acciones que deliberativas.

algunas de las funciones, ya que estas comisiones desarrollan un cierto tipo de actividades de carácter más operativo.

De manera general, es importante señalar que pese a observar mayor involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos, el sistema de participación comprende grados de apertura a la participación más formal, lo que se refleja en el reconocimiento mayoritario a organizaciones que tienen cierto grado de institucionalización, limitando y relegando de alguna manera la participación de sectores que no tienen acceso a este tipo de recursos. Existe una tendencia a reconocer como interlocutores que representan a la sociedad civil a cierto tipo de organizaciones con capacidad para aportar información sobre las demandas sociales y para prestar servicios públicos que el Estado no puede asumir, lo que coincide con algunas propuestas del enfoque de gobernanza, que plantean que desde la perspectiva del gobierno, las redes en la hechura de políticas públicas son instrumentalizadas en la legitimación de las políticas y proveen recursos a las instituciones gubernamentales (Porrás 2007).

En el período que inicia en 1990 se puede observar un incremento sustancial en el número y la diversidad de actores y prácticas organizativas, lo que confiere mayores niveles de pluralidad a las instancias de interlocución y a los procesos de participación. Sin embargo esta pluralidad no siempre significó que todas las expresiones organizadas tuviesen las mismas posibilidades de incidir en los procesos de decisión. De igual manera es importante señalar el aumento en la cantidad de interfaces y el esfuerzo por institucionalizarlos, lo cual ha sido producto de varios factores, entre los que se puede mencionar presiones de parte de las mismas organizaciones por la apertura de canales para la intervención en los asuntos públicos, presión de parte de la cooperación internacional y, finalmente, el hecho de que algunos de los gobernantes ante la falta de apoyo del partido que los llevó al poder, recurrieran a la sociedad civil para legitimar y afianzarse políticamente.

En relación con los niveles de autonomía experimentados por algunos actores de la sociedad civil, es importante señalar que si bien es cierto algunas organizaciones lograron

independizarse políticamente de los partidos políticos (Prado 2006), estas organizaciones no contaban, ni cuentan con los recursos materiales y financieros para funcionar, por lo que un buen número de ellas depende de la cooperación internacional para llevar a cabo sus acciones; según datos ofrecidos en el mapeo de la sociedad civil, al menos el 75% de las organizaciones consultadas reportó que recibe ayuda de fondos de la cooperación internacional a través de distintos tipos de agencias (ASDI-BID, 2006). Si bien es cierto que la autonomía no puede limitarse a lo financiero, las políticas y agendas de cooperación han influido en el tipo de acciones que se desarrollan dentro del mundo de las organizaciones civiles y particularmente dentro del conjunto de organizaciones no gubernamentales.

Pese a que a partir de 1990 se pueden observar importantes avances en la relación Estado – sociedad, no deja de ser importante mencionar las tensiones que se produjeron entre el gobierno de Arnoldo Alemán (1997 – 2001) y algunas organizaciones y medios de comunicación. Durante este período presidencial el gobierno implementó mecanismos de coacción a través de acciones fiscales y de control sobre la situación jurídica de las organizaciones civiles y que funcionan bajo la figura de asociaciones sin fines de lucro.

Otro aspecto importante es el protagonismo que cobró el municipio en la década de los noventa y la realización de las primeras elecciones municipales en 1996 separadas de las elecciones nacionales. De acuerdo a algunos actores de la sociedad civil en Nicaragua, fue en los municipios donde se gestaron las primeras prácticas participativas en este periodo (Prado 2007).

## **2. Relación con Partidos Políticos**

El sistema de partidos en Nicaragua hasta antes de 1979 estaba conformado por dos partidos políticos, el liberal y el conservador, con una presencia menor de otros partidos pequeños, de manera que tanto personas, como organizaciones estaban alineadas, aunque no todas de forma orgánica, a los proyectos políticos de una u otra fuerza política. Entre 1979 y

1990 el Frente Sandinista fungió como partido hegemónico y logró que un número considerable de las organizaciones que existían en ese período se alinearan alrededor de su proyecto político.

La historia de las organizaciones civiles en Nicaragua está fuertemente vinculada a la dinámica y necesidad de los partidos políticos de ampliar y mantener sus bases para la toma del poder, afianzarse en el mismo y mantener el control social. Nelly Miranda, en un estudio sobre la sociedad civil en Nicaragua plantea que los partidos políticos nicaragüenses han sido gestores y creadores de muchas organizaciones sociales, las cuales han subordinado sus intereses y objetivos a las directrices de los partidos que las crearon (Miranda 2002: 44). Esta situación ha condicionado los grados de autonomía de las organizaciones y movimientos sociales a lo largo del último siglo. De acuerdo a la misma autora, en esta relación incide el hecho de que hasta antes de 1979, y debido a los altos niveles de represión del gobierno somocista, los partidos políticos eran prácticamente los únicos actores que contaban con estatus legal, lo que les daba mayor legitimidad como representantes únicos de los intereses de la ciudadanía.

## **2.1. Las organizaciones sociales y los partidos políticos antes de 1979**

En las primeras décadas del siglo XX se produce la delineación de los partidos políticos en Nicaragua. Al igual que en una buena parte de los países latinoamericanos el sistema de partidos en este período estaba conformado por el partido liberal y el partido conservador, denominados hasta 1979 como las “paralelas históricas”. El partido conservador surgió durante el siglo XIX, desde sus inicios sus bases sociales se caracterizaron por ser más rurales, debido en gran medida a que su liderazgo se conformó alrededor de hacendados ganaderos y comerciantes. El partido liberal surgió casi en la misma época, consolidándose como partido durante el gobierno de José Santos Zelaya<sup>17</sup>, sus bases sociales la conformaban sectores más urbanos y sus líderes eran principalmente hacendados cafetaleros (Envío, 1984). Después de las intervenciones de parte de Estados Unidos, los pactos o arreglos políticos entre liberales y conservadores caracterizaron las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX.

---

<sup>17</sup> José Santos Zelaya fue un presidente liberal que gobernó Nicaragua desde 1893 hasta 1909.

En 1931, antes del asenso de Somoza al poder, se conformó el Partido Trabajador Nicaragüense PTN, que aglutinaba algunas expresiones del movimiento obrero en el país. El partido socialista surgió en 1944, desde él también se organizaron expresiones sindicales, este partido, aunque fue siempre muy pequeño logró agrupar sectores sindicales que se oponían al régimen y al igual que los miembros del PTN, algunos de sus miembros fueron objeto de la represión que caracterizó al gobierno de Somoza (Guevara, 2007).

En 1961 se fundó el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN); surge como un movimiento político de corte militar con el propósito de terminar con la dictadura de la familia Somoza, que en ese momento tenía más de veinte años en el poder. Desde su fundación, el FSLN invirtió esfuerzos en la promoción y creación de organizaciones que aglutinaran a diversos sectores sociales para que operaran en el campo político y social en oposición a la dictadura. Estas organizaciones fueron durante un buen tiempo un apoyo importante a la lucha armada del FSLN; como parte de esta estrategia promovió la organización de estudiantes, trabajadores rurales, mujeres, profesionales y organizaciones en el nivel comunitario que se denominaron comités de defensa civil, los cuales asumieron un rol decisivo en la etapa insurreccional (*Miranda, 2002: 45*). En los últimos años de la dictadura de Somoza la mayoría de estas organizaciones conformaron el bloque Movimiento Pueblo Unido<sup>18</sup>. Pese a la heterogeneidad de los integrantes de este movimiento y a que no hubo una fusión orgánica de las distintas expresiones organizadas, sí hubo un alto nivel de movilización.

---

<sup>18</sup> El Movimiento Pueblo Unido, MPU estaba conformado por: Comité de Lucha de los Trabajadores -CLT-; Central de Acción y Unidad Sindical -CAUS-; Movimiento Sindical Pueblo Trabajador -MSTP-; Confederación General de Trabajo -CGT-; Unión Nacional de Empleados -UNE-; Asociación de Trabajadores del Campo -ATC-; Centro Universitario de la Universidad Nacional -CUUN-; Asociación de Estudiantes de Secundaria -AES-; Movimiento Estudiantil de Secundaria -MES-; Centro Estudiantil de la Universidad Privada -CEUPA-; Frente Estudiantil Revolucionario -MARXISTA-LENINISTA-; Asociación de Mujeres ante la Problemática Nacional -AMPRONAC-; Federación de Movimientos Juveniles de Managua -FMJM-; Frente Estudiantil Revolucionario Socialista Nicaragüense -JSN-; Partido Socialista Nicaragüense -PSN-; Movimiento Obrero Revolucionario -MORE-; Partido Comunista de Nicaragua -PC de N; Partido Liberal Independiente -PLI-; Agrupación de los Doce; Central de Trabajadores de Nicaragua -CTN-; Partido Popular Socialcristiano -PPSC-; Sindicato de Radio periodistas de Managua; Frente Obrero (Revista Envío, Agosto 1984)

## **2.2. Los partidos políticos y las organización social entre 1979 y 1990**

Durante la década de los ochenta el contexto social y político fue marcado por un alto nivel de polarización política producto de la guerra entre el gobierno y la contrarrevolución. Los cambios que se produjeron entre 1979 y 1990 trastocaron todas las esferas de la sociedad produciéndose cambios muy radicales en lo económico, lo social y lo político.

En esta etapa, pese al ambiente de tensión política que generaba la guerra, hubo más libertad de organización que en la época somocista, sobre todo para el sector sindical. Según estimaciones realizadas, durante la década de los ochenta se pasó de poco más de cien organizaciones sindicales que existían antes del 79, a 5736 sindicatos organizados en varias centrales (ASDI-BID, 2006). Posterior al triunfo de la revolución en la conformación del Consejo de Estado se integraron representantes de siete partidos políticos incluido el Frente Sandinista que en ese período era el partido hegemónico.

El desarrollo de organizaciones autónomas se vio truncado debido a que la mayoría de las organizaciones en esta etapa estuvieron bajo la tutela del FSLN, que surgió influenciado por el concepto de partido de vanguardia, debían estar supeditadas orgánica e ideológicamente. De esta forma, la mayoría de las organizaciones y movimientos que surgieron durante los últimos años de la dictadura y en los primeros años de la revolución fueron controlados por el aparato partidario, los cuales fueron concebidos como medios para mantener el control social y garantizar la participación de la ciudadanía en las tareas de reconstrucción social y económica del país. Una característica fundamental de estas organizaciones es su estrecho vínculo tanto con el partido en el poder, como con sectores populares y sectoriales que representaban, por lo que en su momento se constituyeron en instancias que facilitaban la comunicación entre el Estado y la ciudadanía.

En el otro polo estaban las organizaciones gremiales y sociales afines a las fuerzas políticas opositoras al gobierno, entre ellas se cuentan algunos sindicatos, organizaciones que representaban intereses de grupos étnicos de la Costa Caribe, sectores empresariales y

la alta jerarquía de la iglesia católica. El accionar de estas organizaciones no obedecía a la reivindicación de intereses específicos sino a la creación y consolidación de un bloque opositor y de apoyo a la contrarrevolución que era financiada por el gobierno de Estados Unidos; sus demandas se centraban en el reclamo por una mayor apertura democrática, libertad de expresión, libertad de organización y de movilización, derechos que a medida que se fue agudizando el conflicto militar fueron cada vez más restringidos. Dentro de este grupo lo más determinante fue el establecimiento de alianzas políticas entre partidos minoritarios que terminaron por ganar las elecciones de 1990.

Al final de este período en el interior de algunas de las organizaciones afines al FSLN, se empezó a demandar mayor autonomía, siendo el caso más paradigmático la división de AMNLAE que se produjo como resultado de las demandas de un sector de la organización que pedían al gobierno acciones y reconocimiento en materia de derechos laborales, sexuales y reproductivos en la agenda de gobierno. Procesos similares se produjeron con el movimiento ambientalista (Prado, 2006).

Muchas personas que fueron miembros de estas organizaciones trabajaban en organizaciones estatales, por lo que adquirieron amplia experiencia tanto en el ámbito organizativo y laboral, como en materia de gestión. Una proporción considerable de esta generación al perder el poder el FSLN y ser despedidos de sus puestos de trabajo, fundaron organizaciones bajo la figura de asociaciones civiles sin fines de lucro con diversos perfiles. De igual forma personas que estuvieron fuera del país en los años ochenta se insertaron en el mercado laboral a inicios de los noventa creando organizaciones similares y centros de investigación y consultorías (Prado 2006; Serra, 2007).

La relación tan estrecha entre el Estado, el partido en el poder y organizaciones sociales en este período hizo que las fronteras entre el Estado y la sociedad civil fueran muy difíciles de diferenciar, no sólo porque el partido en el poder alentó la creación y consolidación de organizaciones, sino porque los espacios de interlocución Estado-sociedad estaban mediatizados por instancias que eran órganos casi para estatales.



### **2.3. Las relaciones entre las organizaciones y los partidos políticos a partir de 1990**

El cambio que se produjo en Nicaragua en 1990 planteó modificaciones en todas las esferas de la sociedad. En los primeros años el ambiente seguía estando altamente polarizado. Por un lado, estaba el FSLN con todas sus organizaciones y por el otro, la coalición gobernante formada por una gama muy heterogénea de partidos y fuerzas políticas que no contaban con un entramado organizativo de las mismas dimensiones que tenían los partidos que gobernaron al país en las décadas precedentes.

En el interior de algunas organizaciones y movimientos se produjeron fracturas que indujeron a cambios en las formas de organización, y reconfiguraron las relaciones con los partidos políticos en que se gestaron. Se observó un proceso de autonomización de algunas organizaciones en relación con los partidos políticos, alentado en parte por la existencia de un marco legal que permitía mayores niveles de libertad de asociación y por la inexistencia de un partido hegemónico en el poder. De esta manera, se generó -al igual que en muchos países de América Latina- un creciente surgimiento de organizaciones no gubernamentales.

Este quiebre ha sido progresivo y ha tenido que ver con procesos de debate dentro de los partidos políticos y de las organizaciones que fueron surgiendo. Se puede decir que se inició en este período una etapa de maduración de las organizaciones de la sociedad civil, lo que ha contribuido a definir con mayor claridad los contornos de la misma. Sin embargo, la apertura de espacios de participación con mayores niveles de independencia de los partidos políticos y diversificación en las formas de organización no ha alterado algunos mecanismos de control de los partidos políticos sobre el tejido social. Uno de estos ha sido la relación que mantienen algunas organizaciones con los partidos políticos a través de sus miembros, quienes en algunos casos mantienen su militancia en el partido político y trabajan en organizaciones civiles.

### **3. Relaciones entre organizaciones civiles y movimientos sociales**

Este apartado no se dividirá en etapas sino que se centrará en la relación entre organizaciones civiles y movimientos sociales en el periodo posterior a 1990 por dos razones. La primera es que en las etapas anteriores las acciones y objetivos de la mayoría de las organizaciones y movimientos sociales estaban ligados a las directrices de partidos y fuerzas políticas, por lo tanto, las relaciones que establecían las organizaciones y movimientos sociales eran con los partidos matrices. La segunda, es que a partir de 1990 se puede identificar una relación intencional y más clara entre organizaciones civiles y movimientos sociales. Si bien es cierto que antes de 1979 existía un vínculo entre algunas organizaciones y movimientos opositores a la dictadura, estos no eran en un sentido más clásico, movimientos sociales, ya que tenían más elementos que los podrían identificar como movimientos de corte político y militar.

Los movimientos sociales que han tenido mayor protagonismo y beligerancia en Nicaragua son: el movimiento obrero, el movimiento juvenil, el movimiento de mujeres y el movimiento ambientalista. Coherentemente con lo que sucedía en otros países, algunos de estos movimientos surgieron en la década de los sesenta y setenta, y se consolidaron en los años ochenta, a excepción del movimiento obrero que emergió a inicios del siglo pasado. Una participación importante la tuvieron los movimientos cristianos de base en los últimos años del gobierno somocista y durante la década de la revolución.

En los últimos años de los ochenta y a inicios de los noventa se produjo una recomposición dentro de la estructura de Comités de Defensa Sandinista y se conformó el Movimiento Comunal Nicaragüense que, al no contar con el apoyo económico del gobierno empezó a funcionar bajo un formato más similar a una organización no gubernamental, manteniendo las mismas personas en las estructuras de dirección y las mismas redes organizativas establecidas en los años de la revolución. El trabajo realizado durante los años ochenta contribuyó a la formación y experiencia de personas que desde la década de

los noventa trabajan en diferentes organizaciones no gubernamentales debido a sus conocimientos y al contacto que mantenían con las comunidades.

Por el lado del movimiento de mujeres, una fracción importante de sus miembros se independizó de la organización matriz AMNLAE y se dedicaron a partir de 1990 al trabajo en organizaciones con diversos perfiles, entre los que destacan organizaciones de investigación, prestación de servicios y educación popular. La experiencia acumulada tanto en AMNLAE como en instancias estatales fue determinante para la gestión de las nuevas organizaciones.

Tres factores fundamentales para la elección de esta estrategia fueron, por una parte, que el cambio del modelo implicaba que la interlocución con el Estado para incidir en la agenda política ya no obedecía al formato mediante el cual las demandas se hacían a través de los organismos de masas, por lo que se debía recurrir a la creación de organizaciones que contaran con personería jurídica y reconocimiento legal para acceder a espacios institucionalizados de interacción con el nuevo gobierno (Ewig 1999); es decir, que el nuevo contexto planteaba también nuevos desafíos en términos de oportunidades y de recursos para interactuar con el Estado. Por otro lado, las políticas de cooperación internacional incentivaron esta forma organizativa al destinar un buen porcentaje de la ayuda al desarrollo a este tipo de organizaciones y al incorporar otros temas y sujetos en sus agendas. Finalmente, la reforma al Estado y la drástica reducción del aparato estatal implicó un déficit en la prestación de servicios sobre todo en áreas sociales, lo que dio espacio para la creación de organizaciones prestadoras de estos servicios.

El contacto entre los movimientos y las organizaciones más que mediante mecanismos formalmente establecidos, se produce a través que las personas que dirigen y trabajan en las organizaciones, quienes a la vez mantienen su participación en espacios del movimiento. El movimiento de mujeres es uno de los cuales en su membresía observan trayectorias múltiples o consecutivas en distintos tipos de organizaciones (Dagnino *et al.* 2006; Salamon 1987). En el caso del movimiento de mujeres, a pesar de estar fragmentado, es notoria la

influencia de su agenda política en las líneas de trabajo de la mayoría de las organizaciones de mujeres, aunque con distintos enfoques y estrategias.

Las relaciones entre las organizaciones y los movimientos sociales no están exentas de conflictos y tensiones. Los factores que más generan diferencias son la dualidad a la que se enfrentan, ya que por un lado, participan en la prestación de servicios y por otro lado, demandan al Estado la ampliación y cobertura de los mismos. En muchos casos como se mencionó en apartados anteriores estas mismas organizaciones que pueden concebirse como plataformas institucionales de algunos movimientos sociales –en el sentido de que tienen mayores grados de formalización- también mantienen convenios con instancias estatales para mejorar el acceso a ciertos servicios que el Estado no es capaz de llevar a cabo. Por otra parte, la dependencia económica de las organizaciones frente a la cooperación induce a una cierta flexibilización de sus agendas en función de acceder a fondos que ya están predeterminados por temas y sujetos. Finalmente, el alcance de las organizaciones es limitado en términos de cobertura territorial y focalizado, frente al carácter de las demandas de los movimientos sociales que por lo general, son de alcance societal.

#### **4. Modificaciones en el sistema de participación a partir del año 2007**

En los últimos meses del año 2007 a través de un decreto ejecutivo, se crearon los gabinetes y consejos del poder ciudadano, el modelo de participación que establece este decreto se basa en el concepto de democracia participativa y directa (Decreto 112-2007). De acuerdo con el mismo decreto se crearán instancias que permitan una participación directa a través de consejos que tendrán presencia en todos los niveles territoriales, desde los barrios y comarcas hasta el nivel nacional y tienen como máxima instancia la secretaría de comunicación y ciudadanía de la Presidencia.

El decreto que instituye este esquema de participación no establece relación alguna con las instancias de participación existentes y con los mecanismos establecidos por una serie de leyes que normaban la participación ciudadana hasta el año 2006, creando instancias paralelas en el nivel comunitario, municipal, departamental / regional y nacional. Por otra

parte, desacata el principio de autonomía municipal consignado por ley, ya que los consejos del poder ciudadano (CPC), en el nivel municipal entrarían en un esquema en el cual su instancia máxima está adscrita a la presidencia y la cual es nombrada por el presidente de la república.

La constitución de los CPC en los diferentes niveles y sectores tiene un formato similar al implementado en los años ochenta en el que los nombramientos de los representantes para interlocutar con el gobierno estaba sujeto a lineamientos partidarios, lo que podría generar un retroceso en los niveles de autonomía en los procesos de participación que se han construido en los últimos años. Por otra parte al no incorporar en su funcionamiento mecanismos de relación con las instancias de participación que ya existen, desconoce implícitamente la validez de la participación de otras formas asociativas de la ciudadanía que no sean los CPC's.

La creación de estos consejos ha generado un intenso debate sobre sus implicaciones para la democracia, sobre todo porque no queda muy claro si son parte de una estructura partidaria o son una forma de organizar la participación de la ciudadanía, y por lo tanto, si contribuyen o no al fortalecimiento de la sociedad civil. Las reacciones son encontradas ya que para algunos significa una oportunidad para que se generen procesos de organización y participación que no estén mediados por otros intereses; otras voces plantean que se debió incorporar estos consejos a las instancias de participación que ya existen para que intervengan en las mismas condiciones que otras organizaciones, dando también así oportunidad a que se pueda validar el sistema de participación que es relativamente nuevo.

En este capítulo se han descrito las relaciones que han desarrollado las organizaciones de la sociedad civil con el Estado, los partidos políticos y los movimientos sociales en Nicaragua en las últimas décadas. Como se ha podido constatar hasta finales del siglo pasado, las relaciones con el Estado y los partidos políticos han estado signadas por la confrontación y la adhesión, limitando la existencia de prácticas asociativas más autónomas.

Durante la dictadura somocista el carácter represivo y autoritario del régimen limitó el desarrollo de organizaciones independientes cooptando iniciativas de organización sindical e implementando una política de hostigamiento y persecución a quienes intentaban organizarse al margen de las redes clientelares del Estado. Las pocas organizaciones independientes del gobierno, estaban alineadas a partidos políticos o bien operaban en la ilegalidad y en muchos casos no se trataba de organizaciones civiles en el estricto sentido, ya que por las características de la coyuntura, éstas podrían clasificarse como organizaciones políticas. En este sentido, la política de la dictadura se resume en lo que se conoció como la política de “las tres P”: *plata para los amigos, plomo para los enemigos y palo para los indiferentes*.

El periodo revolucionario entre 1979 y 1990 se destacó por el desarrollo de altos niveles de movilización social alentados desde el partido gobernante, debido a que la necesidad de reconstruir el país demandaba la organización de diferentes sectores de la población y por la naturaleza del FSLN, que surgió influido por la concepción de partido de vanguardia bajo la que se creó y consolidó este partido como fuerza política. En esta etapa se abrieron espacios para la organización de distintos sectores, lo que se reflejó en la creación de muchas organizaciones que se crearon en los años posteriores. Sin embargo, el contexto de guerra y conflicto social, sumado al rol hegemónico que jugó el FSLN impidieron la autoorganización y el desarrollo de la autonomía de la sociedad civil.

A partir de 1990 se observa un proceso gradual de autonomización de parte de algunas organizaciones respecto a los partidos políticos, y una mayor vinculación con movimientos sociales. En esta etapa empezaron a definirse con mayor claridad los contornos de la sociedad civil; las relaciones de las organizaciones con el Estado, aunque no alcanzan del todo un punto de equilibrio, en muchos casos han trascendido la confrontación y la cooptación, encontrándose relaciones de colaboración y coordinación. Si bien es cierto que desde las organizaciones de la sociedad civil se ha observado un proceso de independización, muchas de las organizaciones que se conformaron a partir de 1990

fueron creadas por personas relacionadas a partidos políticos lo que de alguna manera ha contribuido a mantener algunos vínculos con éstos.

El recorrido presentado en este capítulo, muestra la evolución de las relaciones entre el Estado y las organizaciones civiles, y la forma en que la cultura de partidos hegemónicos y los contextos de confrontación y polarización han contribuido a que la participación de las personas en organizaciones sociales haya estado vinculada de forma directa o indirecta a los partidos políticos. Por otro lado, se puede ver el surgimiento de nuevas formas asociativas que han ido incorporando en sus agendas de trabajo, planteamientos que indican un progresivo desprendimiento de los roles de subordinación a organizaciones matrices como los partidos políticos. Lo anterior puede explicarse por varios factores entre los que destacan: cambios que se han producido en el sistema político, la aparición de nuevos temas y sujetos en la agenda pública nacional e internacional y en buena medida, por modificaciones en las trayectorias organizativas de los miembros de las organizaciones, quienes en algunos casos, en su militancia han transitado de los partidos políticos a movimientos sociales y otros tipos de organizaciones.

## **Capítulo tres: Tipos y formas de intermediación**

---

En este capítulo se hará la interpretación y análisis de los datos extraídos de las entrevistas realizadas a organizaciones de la sociedad civil en Nicaragua, tratando de confrontar los datos con las dos hipótesis planteadas.

En el primer apartado, se abordan algunos aspectos en los que se encontró que todas o la mayoría de las organizaciones entrevistadas muestran coincidencias. En el segundo apartado se trabajan las tipologías construidas, los criterios que se utilizaron para su definición, y el análisis de las dimensiones a través de las cuales se está observando el comportamiento de las variables en estudio. En cada una de las tipologías se hace una reseña sobre el surgimiento de las organizaciones relacionando la información encontrada en las entrevistas.

Las organizaciones que conforman el objeto de estudio de este trabajo son en su mayoría organizaciones con un perfil ciudadano que desarrollan una variedad de actividades que van desde la promoción de derechos humanos hasta organizaciones gremiales que reúnen cooperativas agrícolas y asociaciones rurales. La mayoría tienen una cobertura departamental, a excepción de una cuyas acciones tienen alcance nacional.

Como se mencionó en el primer capítulo, este tipo de estudio es importante en materia de política pública porque producto de los cambios que se han producido en los últimos años en la forma de gobernar las sociedades, los gobiernos se enfrentan a un entramado social más complejo que tiene que ver con el surgimiento de nuevos problemas a los que cada vez es más difícil responder unilateralmente (Kooiman, 2000), esto conlleva muchas veces la aparición de nuevos actores con diferentes intereses y capacidades de respuesta. Lo anterior requiere de la adopción de nuevos formatos en la hechura de políticas en los que es fundamental que el gobierno se abra a la articulación y la colaboración. El aporte de este trabajo consiste en identificar algunos aspectos que tienen que intervienen en las relaciones



en que actores como las organizaciones civiles sostienen con el gobierno en algunas áreas de políticas.

## **1. Aspectos generales**

De acuerdo con los datos en la base de datos sobre las organizaciones de la sociedad civil en Nicaragua, alrededor del 75% de las censadas participan en algún espacio en el que hay presencia de instancias estatales (ASDI- BID, 2006). En estos espacios destaca la participación en instancias de coordinación y concertación de carácter local, como las comisiones sectoriales que se establecen en las municipalidades y de forma mayoritaria participan en los Comités de Desarrollo Municipal a través de comisiones temáticas o sectoriales, a las cuales se integran de acuerdo al perfil de la organización. Un aspecto que llama particularmente la atención es que incluso las organizaciones que tienen cobertura departamental o nacional priorizan su participación en los CDM, esto en parte se puede explicar por el repunte de la participación ciudadana desde mediados de los años noventa, que vendrá a ser lo que Dagnino denomina la ola participacionista (Dagnino *et. al*, 2006) la cual, cobró mayor auge en el espacio local.

De las organizaciones entrevistadas todas participan en espacios de interlocución con el Estado. Las diferencias que se pueden observar entre algunas de las organizaciones está en el énfasis que le adjudican a la participación en estos espacios, pues el grado de interés varía de una a otra. La mayoría, en sus lineamientos programáticos y en los principios establecidos dentro de sus estatutos, tienen definido un claro interés por aportar a los procesos de fortalecimiento de la democracia a través del trabajo que hacen con grupos organizados y comunidades. Aún cuando la procedencia política sea distinta, y sus intenciones y objetivos de participación lo sean, en *el discurso* todas confluyen en la apuesta por la construcción y el fortalecimiento de la democracia desde sus acciones.

En cuanto a su relación con la política, todas se asumen como agentes políticos, sin embargo, se diferencian en el rol político que le adjudican a las organizaciones civiles. Mientras para algunas de las personas entrevistadas, las organizaciones civiles pueden

constituir un conducto de participación política alternativa frente al desgaste de las instancias de intermediación tradicionales, para otras el rol de las organizaciones debe diferenciarse sustantivamente de movimientos sociales y partidos políticos, confiriéndoles a las organizaciones un perfil más técnico que político. Una de las personas entrevistadas manifestó al respecto: “*Como ONG no nos conviene inclinarnos por partidos políticos, no es ese nuestro rol...somos facilitadores para que la gente se entere de qué pasa, nuestro rol es canalizar la información...*” (Entrevista FUMDEC).

Entre las organizaciones que adjudican a las organizaciones funciones más técnicas, se agrupan organizaciones que tienen vínculos de nacimiento con partidos políticos, algunas de las cuales siguen manteniendo esos lazos. En este sentido, se puede observar que detrás del interés manifestado por distanciarse públicamente de posiciones partidarias, en la práctica se mantienen relaciones a través de los lazos que existen entre los miembros de las organizaciones y los partidos, o bien porque algunas personas mantienen una doble militancia. Esta brecha entre práctica y discurso es atribuible a distintas razones; por una parte, resulta conveniente y políticamente correcto mantener una imagen distante de posiciones partidarias, ya que como se expuso en el segundo capítulo en los últimos años se ha observado un aumento en los niveles de autonomía de las organizaciones con relación a los partidos políticos<sup>19</sup>. Otra razón por la cual en algunos casos las organizaciones no han logrado operar una separación efectiva entre los intereses partidarios y los de la organización tiene que ver con el sentimiento de lealtad hacia el partido, en este caso el FSLN, debido en buena medida a que éste en muchos casos ha sido el principal agente de socialización política de muchos de ellos. Una tercera razón de tipo instrumental tiene que ver con la conveniencia de mantener relaciones con el partido dados los eventuales beneficios que puede acarrear esto para la organización en términos de reconocimiento y alianzas.

En relación con el funcionamiento interno de las organizaciones, casi todas declaran que en la vida cotidiana de la organización, la dinámica organizativa tiende a ser poco

---

<sup>19</sup> Como consecuencia de esto los vínculos directos con partidos políticos se consideran factores pueden restar credibilidad al carácter neutral y objetivo de las organizaciones en relación a posiciones partidarias.

jerárquica. En todas se observa interés por practicar procesos asamblearios, garantizar el relevo organizacional y el establecimiento de mecanismos democráticos en la elección de sus dirigentes. A pesar de que estos aspectos en muchos casos, estén incorporados con mayor fuerza en el discurso que en la práctica, reconocerlos ya constituye un aporte importante en materia de cultura política y organizativa en un país con una fuerte tradición de autoritarismo.

Los tipos de trayectoria organizativa que se encontraron se pueden dividir en dos tipos: trayectoria de militancia partidaria y trayectoria de militancia y participación en movimientos sociales, esto, como podrá verse posteriormente da lugar a dos tipologías de intermediación. Otro hallazgo que destaca es que en las organizaciones entrevistadas muchas de las personas que trabajan tienen, además, experiencia en cargos públicos sobre todo en el ámbito municipal.

Finalmente, un factor mencionado por la mayoría de las personas entrevistadas es la preocupación ante las dificultades para coordinar acciones desde la sociedad civil, dificultades que se atribuyen a la competencia entre las organizaciones para acceder a fondos de la cooperación. La imposibilidad de articularse desde el punto de vista de algunas de las personas entrevistadas es un obstáculo importante para hacer frente a las presiones de las agencias de cooperación en materia de negociación de agendas, mecanismos de control, entre otros y para poder intervenir de forma más efectiva en los asuntos públicos. Sobre esto es ilustrativa la opinión vertida en una de las entrevistas:

*“Si no hay solidez, para la intervención en los espacios con el Estado, implica una enorme desventaja porque el Estado tiene una capacidad de organizarse eficientemente...el Estado tiene muchas posibilidades de minar los intereses de las organizaciones y del movimiento, y comienza a cooptar una parte de la gente. Me parece que hay mucho apuro en entrar en los procesos con el Estado, hay mucha presión de la cooperación externa de hacerlo, porque hay otras agendas...”* (Entrevista Grupo Venancia).

En relación con los procesos de articulación y coordinación, se observa que la mayoría de las organizaciones entrevistadas están participando en iniciativas para concertar y coordinar acciones con otras organizaciones sin embargo, son las organizaciones que trabajan con un enfoque de derechos las que más invierten en este tipo de acciones. Es decir, que si bien en todas las organizaciones entrevistadas se observa la participación en espacios interinstitucionales,<sup>20</sup> son las organizaciones que tienen un perfil ciudadano las que más interés presentan en coordinar acciones con otras organizaciones.

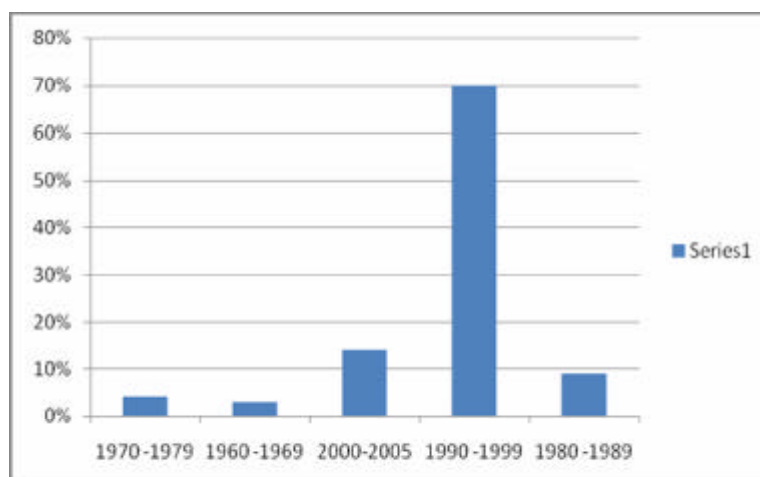
El surgimiento de la mayoría de las organizaciones a las que se entrevistó fue constituida a lo largo de los años noventa<sup>21</sup>. De acuerdo al Mapeo de la Sociedad Civil realizado en el 2006, algunos de los factores que contribuyeron al incremento acelerado en el número de organizaciones civiles fueron la búsqueda de espacios alternativos de acción política de parte de organizaciones afines al FSLN, el proceso de crecimiento natural de las organizaciones que surgieron en la década anterior y las políticas de fomento de este tipo de organizaciones de parte de la cooperación internacional (ASDI-BID, 2006:90) para compensar los efectos de las reformas estructurales implementadas en esos años, dado que éstas implicaron recortes sustantivos en programas estatales iniciados en la década de los ochenta (Serra, 2007).

Del total de organizaciones civiles que existen en la actualidad, el 70% surgió entre 1990 y 1979, siendo el periodo previo a 1979 cuando menos organizaciones existieron. En la siguiente gráfica se puede observar el crecimiento acelerado que experimentó el número de organizaciones en el periodo de 1990 a 1999, en relación a los años anteriores.

---

<sup>20</sup> Espacios de interacción con instancias estatales.

<sup>21</sup> Según el informe del Mapeo de la sociedad civil en Nicaragua, el 60.1% de las organizaciones civiles que existen, fueron fundadas entre 1990 y 1999 (ASDI-BID, 2006:108)



Fuente: ASDI-BID 2006

En Nicaragua una buena parte de las personas que hoy trabajan y dirigen el país son parte de una generación marcada por la experiencia de la guerra y la revolución de la década de los ochenta, ya sea porque formaron parte de ese proyecto o porque estuvieron del lado opositor al proyecto que encarnaba la revolución. En ese sentido, las organizaciones civiles no son la excepción. La mayoría de sus fundadores son personas con trayectoria de participación en organizaciones sociales y políticas en las décadas anteriores. De acuerdo a un estudio sobre las organizaciones civiles realizado por Luis Serra, *una buena parte de las organizaciones civiles fueron formadas por profesionales ex funcionarios sandinistas o de los organismos de masas, con idea de mantener los logros de la revolución y paliar las retracción del Estado en los servicios sociales; a la vez que abrían fuentes de empleo y canalización de recursos de la cooperación internacional* (Serra, 2007).

Siguiendo a quienes sostienen que los aspectos que tienen que ver con la socialización y la experiencia política de los individuos influyen en sus concepciones sobre la participación, la democracia y los asuntos públicos en general, al analizar las características que adquiere la intermediación a partir de la procedencia organizativa de los miembros de las organizaciones, implica reconocer que las organizaciones identifican y definen sus propósitos influidas por las concepciones que sus miembros se han creado en su

aprendizaje y experiencia política. De igual forma, la militancia en movimientos sociales y partidos políticos constituye un factor importante para establecer redes de contactos con aliados potenciales.

Al observar las respuestas de las personas entrevistadas sobre la creación de las organizaciones, un aspecto en el que todas coinciden es que independientemente de las razones que motivaron la creación de las diferentes organizaciones, el principal vínculo que existía entre los fundadores era la afinidad política y el compromiso social. Al respecto, un estudio realizado sobre la sociedad civil en Nicaragua refiere que una de las características de este tipo de organizaciones es la pertenencia de personas que provienen en su mayoría de movimientos de izquierda, movimientos cristianos de base o bien, que en épocas anteriores ocuparon cargos en partidos políticos y en el sector público (Serra, 2007).

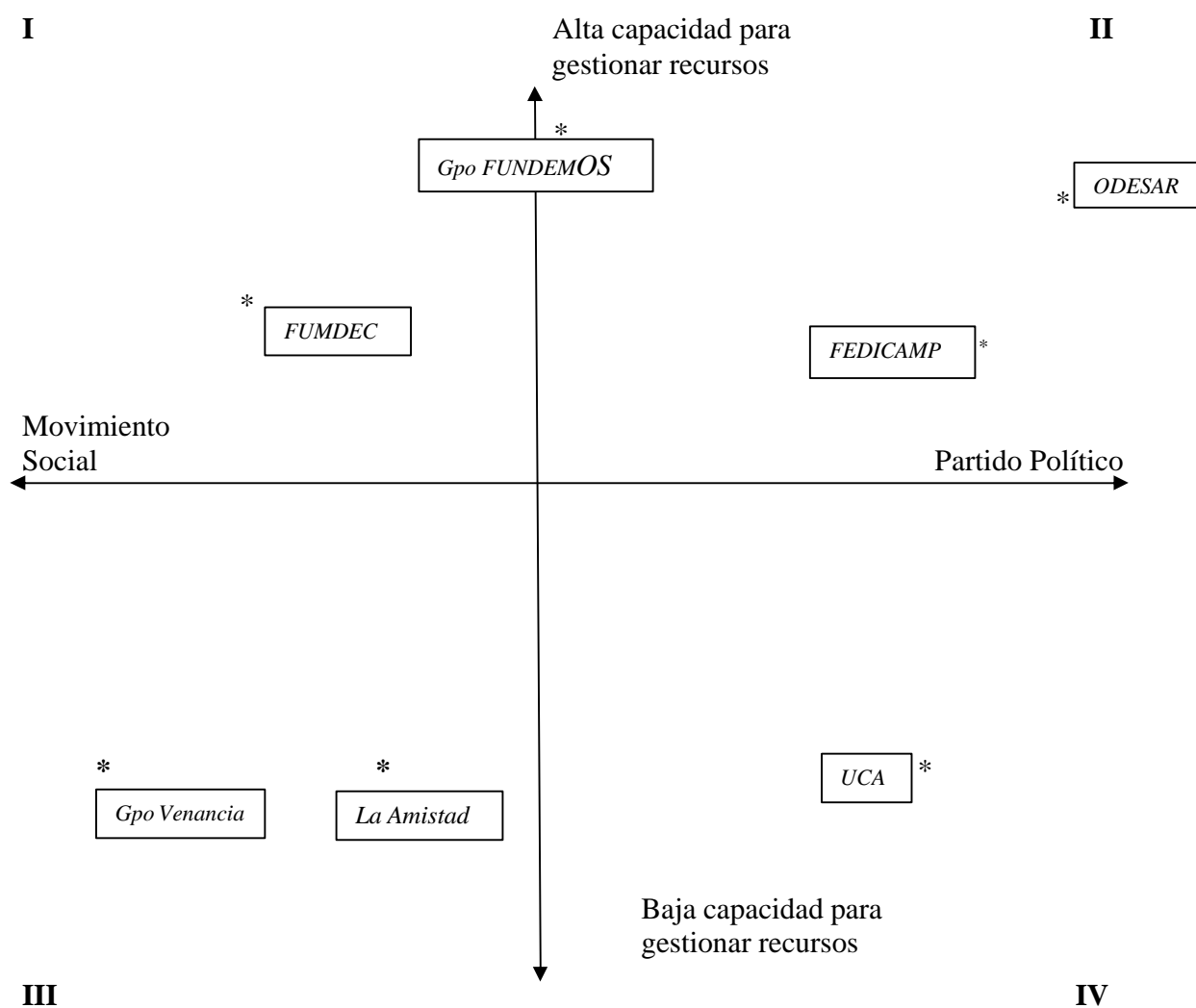
## **2. Tipologías**

La forma en que están siendo estudiadas las organizaciones es como instancias que contribuyen a la agregación de preferencias de los ciudadanos y a su representación en el sistema político (Revilla, 2002: 48). La intermediación a la que se refiere este trabajo tiene que ver con el papel de las organizaciones civiles en las relaciones Estado-Sociedad. Partimos de que en estas relaciones las organizaciones, al tener acceso para participar en procesos de incidencia en políticas públicas y al mantener relación con segmentos de población más desfavorecidos, actúan como intermediarias.

Para definir los tipos de intermediación que asumen las organizaciones se observó el comportamiento de dos variables: *la trayectoria organizativa* de los miembros de las organizaciones y *la capacidad de gestionar recursos* de las mismas. En este trabajo, interesa estudiar el tipo de intermediación a partir de las trayectorias porque consideramos que éstas dan pautas sobre la forma en que los individuos conciben la política y la forma en que actúan en determinadas situaciones. Se considera conveniente analizar la trayectoria organizativa de los miembros de las organizaciones debido a que, como lo señala Olvera, en la conformación de las distintas formas asociativas intervienen actores y procesos que



De manera muy general, el comportamiento de las organizaciones entrevistadas en cuanto a las variables independientes se puede resumir en el siguiente esquema. (Vid. Esquema No 2).



Las organizaciones ubicadas en los cuadrantes I y III ejercen un tipo de intermediación de corte más universalista que tiene que ver con que la relación que las organizaciones tienen con instancias estatales, y los logros alcanzados por la gestión de las organizaciones existen sin que medien criterios particulares, ni afinidades políticas, debido a que el tipo de reivindicaciones están más relacionadas con derechos de ciudadanía, los

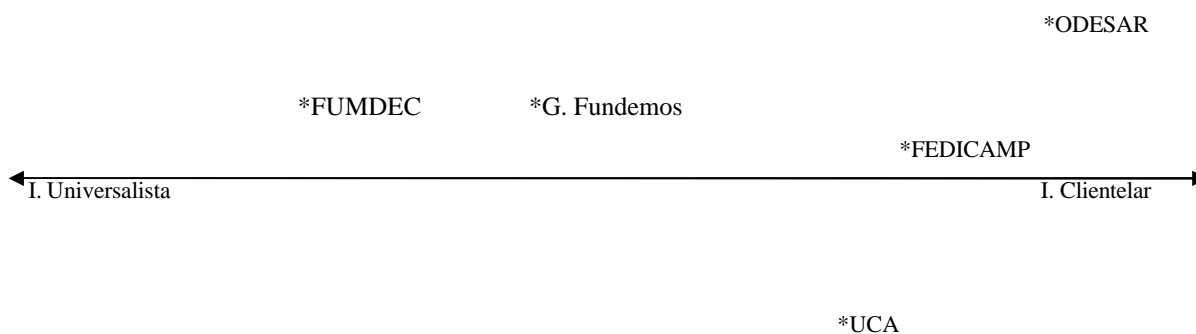


cuales una vez obtenidos no pueden ser excluyentes. En estas organizaciones destaca que sus miembros provienen y/o participan en movimientos y organizaciones sociales que tienen una propuesta programática más amplia. Las organizaciones que se hallan en el II y IV cuadrante asumen un tipo de intermediación con rasgos clientelares, asociada a las relaciones que mantienen los miembros de la organización con funcionarios públicos y miembros de los partidos políticos que están en el gobierno y con los criterios que condicionan la selección de sus áreas de incidencia.

### Tipos de Intermediación

	Clientelar	Universalista
Tipo de demandas	Bienes y servicios para grupos delimitados territorialmente.	Derechos – Bienes universalisables.
Relaciones con otras organizaciones	Partidos políticos	Movimientos sociales
Sujetos	Limitados a grupos específicos	Sujetos sociales
Autonomía	Bajo	Medio - Alto

El siguiente esquema ofrece una aproximación de los tipos de intermediación resultantes a partir del comportamiento de las variables independientes. Como podrá observarse, dada la correlación entre la trayectoria organizativa y la capacidad de gestión las formas que adquiere la intermediación admite gradaciones entre ambos polos.



\*G.V.           \*Amistad

## **2.1 . Tipología de Intermediación clientelar**

El tipo de intermediación clientelar resulta del establecimiento de vínculos particularistas en el que las partes intercambian en este caso apoyo político por reconocimiento (Corzo, 2002; Auyero, 2001)<sup>22</sup>. Los beneficios que obtienen las organizaciones del reconocimiento otorgado por el gobierno no repercuten únicamente sobre las organizaciones sino como lo señala Corzo, muchas veces pueden implicar beneficios sobre otros colectivos o grupos, que en este caso serían los grupos y personas receptoras de las acciones de las organizaciones.

En este trabajo nos referimos a intermediación clientelar en los casos en que las relaciones que establecen las organizaciones con instancias estatales están condicionadas con base en una o más de las siguientes situaciones: 1. los miembros de las organizaciones privilegian la participación en espacios de interacción con el Estado en dependencia del partido que esté en el poder; 2. las organizaciones hayan sido creadas de forma directa o indirecta por un partido político como organización matriz; 3. la integración de sus miembros haya sido realizada bajo criterios que privilegien la incorporación de personas con una determinada trayectoria partidaria; 4. cuando la selección de los grupos beneficiarios y la cobertura de su intervención se haya definido de manera que el trabajo de la organización implique la continuidad de acciones dirigidas a determinados lugares o grupos de personas con quienes exista una relación que potencialmente pueda traducirse en apoyo político; y 5. en aquellos casos en que la organización mantenga una relación directa o indirecta de subordinación con algún partido político. En este tipo de situaciones, la mayoría de las veces el tipo de bien que la organización distribuye entre los beneficiarios de sus proyectos tienen que ver con la satisfacción de necesidades materiales inmediatas, por lo que también pueden ser bienes o servicios de los que es posible excluir a quienes no compartan su visión.

---

<sup>22</sup> Corzo plantea que en las relaciones clientelares se pueden producir tres tipos de intercambios: votos por respuestas eficaces a colectivos clientes, apoyos por apoyos y recursos públicos por apoyos.

Este tipo de intermediación se produce cuando se constituyen redes basadas en las relaciones interpersonales entre miembros de las Organizaciones, funcionarios públicos y/o autoridades electas. Las organizaciones que ejercen este tipo de intermediación centran en mayor medida su trabajo de incidencia política en el Estado, particularmente en espacios que alcanzan ciertos grados de institucionalización. En este sentido las concepciones sobre incidencia política de los miembros de las organizaciones están permeadas por la experiencia partidaria. Como lo señala Olvera, las trayectorias muestran aspectos de la dimensión personal y de la dimensión colectiva de los actores en los procesos políticos (Olvera, 2006:76). Por un lado, una parte importante del proceso de socialización política de los miembros de estas organizaciones la constituye su experiencia y trayectoria partidaria, por lo que, coherentemente con las concepciones que se manejan desde los partidos políticos, el Estado sigue siendo el principal objetivo de las acciones políticas de estas organizaciones. Lo anterior se recoge con mucha claridad en una de las entrevistas: *“nosotros decimos que estamos haciendo incidencia política porque nos estamos involucrando con las diferentes instituciones del Estado”*.

Por otro lado, el paso por un partido político en su trayectoria organizativa se constituye en un capital importante en el sentido que les proporciona a los miembros de las organizaciones contactos con funcionarios y personas que ocupan cargos de elección popular. En este punto, es crucial analizar la forma en que se reproducen y mantienen las redes de relaciones que se han creado dentro del partido político del cual provienen, y cómo estos vínculos pueden penetrar las relaciones Estado – Sociedad (Olvera *et al*, 2006). Muchas de estas redes se mantienen por la experiencia conjunta como cuadros del mismo partido, o bien por haber compartido en acciones que durante los años ochenta generaron fuertes lazos de solidaridad entre quienes participaron. Sobre esto, una de las personas entrevistadas afirmó:

*...el Alcalde colocó al Popol Vuh junto con ODESAR, como sus dos organizaciones privilegiadas desplazando a otras como ADIC o el MCN que tenían trabajos y ciertos recursos en el municipio. Pero quienes dirigen estas organizaciones - ODESAR y Popol*

Vuh- *son personas muy cercanas a él y con una probada militancia en el Frente... Es igual a lo que hacía el presidente en el período anterior, ¿Cuáles eran los organismos con los que Bolaños (el presidente) se sentía más cómodo? Hagamos Democracia, Fundemos, Movimiento por Nicaragua....etc. Ahora, en este nuevo período: El FNT, ANDEN, los CPC. Si fuera por afinidad política este gobierno se entendería con todo el espectro -amplísimo- de ONGs que se ubican en la izquierda. No lo hace, sino con aquellos con los que tiene afinidad partidaria.* (Entrevista de control)

A pesar de que las relaciones clientelares en este caso no siempre implican que desde el Estado se les asigne un monopolio de representación a estas organizaciones (Schmitter, 1974), los vínculos entre los miembros de las organizaciones y los funcionarios públicos las sitúan en una posición ventajosa en los procesos de interlocución con el gobierno. A los gobernantes, por su parte, les garantiza aliados políticos que no obstaculicen los proyectos y acciones que se proponen, y les proporciona la posibilidad de interactuar con agentes legitimados en ciertas áreas de políticas (Rhodes, 2000).

A diferencia del peso que otorgan a los espacios de interlocución con el Estado, su relación con otras organizaciones a través de espacios de concertación y coordinación que se han gestado desde la sociedad civil, está más enfocada al intercambio de contactos e información relacionada al trabajo que realizan con sus grupos beneficiarios, y con el acceso a financiamiento y a capacitación que proporcionan este tipo de espacios. Se puede decir que las alianzas que esperan establecer en este tipo de redes o espacios son de carácter más técnico que político. Al respecto una de las entrevistadas planteó: *“Nos interesa ese grupo porque ahí recibís información, capacitación, intercambios...se organizan cursos, diplomados, entonces es muy bueno, y coincide con nosotros en el enfoque y la forma de trabajo”* (Entrevista ODESAR).

En cuanto a los recursos, las organizaciones que se ubicaron dentro de esta tipología no presentan un comportamiento muy homogéneo en lo que se refiere a sus presupuestos. Sin embargo en todas predominan las relaciones con agencias y grupos de solidaridad no

oficial, debido a que en su conformación se integraron personas que como funcionarios de instancias gubernamentales en los años ochenta mantenían relaciones con agencias y grupos de solidaridad que apoyaron proyectos dirigidos a neutralizar los efectos del bloqueo económico y político impuesto por los Estados Unidos. En el periodo posterior a 1990, muchos de estos grupos mantuvieron los flujos de cooperación para apoyar el proceso de transición a la democracia a través de organizaciones civiles. Algunos de ellos, como es el caso, decidieron hacerlo manteniendo las mismas redes, sólo que ahora sin la intermediación gubernamental.

Interesa para este trabajo la capacidad presupuestaria de las organizaciones debido a que algunos autores resaltan la importancia de este factor a la hora en que las organizaciones se involucran en labores de cabildeo y en su capacidad para establecer alianzas tanto con los gobiernos como con otras organizaciones civiles (Torres, 1998: 57). Adicionalmente, también es posible que en función de la afinidad política el gobierno privilegie a algunas organizaciones para la ejecución de proyectos que requieren del aval de instancias gubernamentales, fortaleciendo las capacidades y condiciones de éstas para interactuar con el Estado.

### **2.1.1. Surgimiento de organizaciones que tienen vínculos matriciales con partidos políticos**

Uno de los efectos más claros de la tradición autoritaria en América Latina es el escaso desarrollo de organizaciones autónomas al margen de los partidos políticos. En primer lugar, debido a la existencia de partidos hegemónicos que controlaban la vida social, copando los espacios asociativos y creando organizaciones subordinadas a sus intereses. En segundo lugar, porque durante los períodos dictatoriales los partidos políticos y sus organizaciones constituyen muchas veces los únicos focos de resistencia que pueden actuar dentro del marco legal (Olvera 2000). Durante el siglo pasado la mayoría de los partidos políticos que gobernaron Nicaragua se caracterizaron por establecer mecanismos de control

social a través del fomento y creación de organizaciones sociales, imprimiéndoles a las relaciones Estado – Sociedad un sello corporativista y clientelar.

Entre las razones que motivaron la creación de las organizaciones que se sitúan en esta tipología, se encontró que surgieron atendiendo a razones estratégicas de parte del FSLN como organización matriz con el fin de dar continuidad a programas y proyectos iniciados en su período de gobierno, previo a 1990. En algunos casos, en la creación de estas organizaciones se conjugaron los intereses de algunos grupos de cooperación que apoyaban económicamente proyectos iniciados en los años ochenta, con los del partido que salía del gobierno en función de mantener el trabajo organizativo en algunas zonas de incidencia; y para conservar la atención a grupos específicos con los que se habían iniciado relaciones en años anteriores, los que por diversas razones constituían segmentos de población priorizados. Con el cambio de gobierno en 1990, algunos de los organismos que apoyaban económicamente prescindieron de la intermediación gubernamental y trasladaron el financiamiento que aportaban a algunas instancias estatales hacia estas organizaciones para que los hicieran llegar a los mismos grupos organizados. Las razones para canalizar estos recursos a través de estas organizaciones tenían que ver con que no confiaban en que el nuevo gobierno destinara la ayuda recibida a los fines y a sectores definidos por ellos. Otro aspecto que es importante destacar es que para los grupos que financiaban era importante que los proyectos fueran ejecutados por el personal con quienes se habían diseñado, dada la tradición de cambiar el personal en la administración pública con la llegada de un nuevo gobierno. Dos citas de las entrevistas ilustran lo anterior:

*“... Juan XXIII creó grupos sociales en los municipios en el 88, comenzó trabajando con las alcaldías y luego, en el 90 que hubo cambio de gobierno se retiraron de las alcaldías y formaron grupos civiles...”* (Entrevista FEDICAMP)

*“La idea era que un proyecto grande de construcción de viviendas en Monterrey Jinotega, y una escuela de capacitación móvil de agua potable, que se harían en los 80 con instancias de gobiernos municipales, continuaran; el financiador quería continuarlo, pero*

*siempre a través del mismo personal que con el nuevo gobierno se corría el peligro de que fuesen retirados de su cargo y no se continuara el proyecto” (Entrevista ODESAR).*

De manera que además de tener contactos y personal con experiencia en intervención, algunas de estas organizaciones nacieron con recursos financieros asegurados. Otra de las razones que pesaron en la creación de las organizaciones fue mantener el apoyo a las alcaldías conquistadas electoralmente por el FSLN. De manera que fueron concebidas como mecanismos que les garantizarían espacios alternativos de participación y conductos a través de los cuales gestionar recursos para mantener su clientela electoral aún estando fuera del poder. Coherentemente con lo anterior, el perfil de este tipo de organizaciones inicialmente era de atención a problemas y necesidades inmediatas de las poblaciones destinatarias.

En cuanto a la filiación partidaria de las personas que pasaron a constituir estas mismas organizaciones, se puede observar que la pertenencia o militancia en un partido político fue un criterio básico, tanto para ser parte de la asamblea y del equipo operativo, como para formar parte de los beneficiarios. En una de estas organizaciones, la relación con el partido político era tan estrecha que las fisuras políticas que se produjeron en el partido matriz a mediados de los años noventa, se vieron reflejadas en la membresía de la organización.

*“El grupo inicial era el más nutrido, y eran todos los alcaldes sandinistas que ganaron; los concejales, los alcaldes sandinistas que perdieron; los que quedaron como concejales; todos los candidatos de Matagalpa y Jinotega, más cuatro diputados. Tuvimos el problema que ese mismo grupo se dividió políticamente, entre los que se les llamó los ortodoxos y los renovadores<sup>23</sup>” (Entrevista ODESAR).*

Como puede verse, aún en etapas de transición prevaleció la tradición de parte de algunos partidos políticos de crear estructuras organizativas sujetas a sus intereses.

---

<sup>23</sup> En 1995 se produjo una división en el seno del FSLN, de la crisis surgieron dos grupos: los ortodoxos, que se inclinaban por mantener los mismos mecanismos de dirección dentro del partido; y los renovadores que aportaban por una mayor apertura y democratización dentro del partido y un replanteamiento de su programa más acorde con .

Contrario a las trayectorias que se observaron en otros países en los que durante el proceso de transición, muchos cuadros de movimientos sociales y organizaciones civiles se integraron a cargos dentro del gobierno (Olvera, *et al* 2006), en Nicaragua, a partir de 1990 se produjo un proceso a la inversa pues muchas personas transitaron de puestos en el Estado y en un partido político hacia organizaciones civiles, trasladando la experiencia acumulada en cargos en el gobierno hacia organizaciones de la sociedad civil. Al igual que en el caso del tránsito de la sociedad civil al Estado, se puede esperar que la experiencia de algunas de estas personas contribuya potencialmente a los procesos de democratización. En estos casos el desafío significó experimentar una trayectoria de autonomización de las formas de participación de estos sujetos.

El hecho de que una organización surja con vínculos tan fuertes con un partido político no significa obligatoriamente que no puede cambiar esta condición de subordinación; sin embargo, su nacimiento en tal circunstancia hace que el proceso de aproximarse u oponerse a la administración pública desde su autonomía sea más lento y difícil.

### **2.1.2. Algunas variaciones dentro de la tipología de intermediación clientelar**

Dentro de esta tipología se encontraron algunas diferencias en las formas de intermediar asociadas al tipo de participación e involucramiento de los miembros de las organizaciones en el partido político del que provienen. A continuación se mostrarán algunas variaciones en las formas que adquiere la intermediación en dependencia del rol que han jugado los miembros de las organizaciones dentro de un partido político. Se tratará de explicar que las organizaciones que fueron conformadas por personas que fungieron como cuadros intermedios dentro FSLN tienen diferentes expectativas e intereses en su relación con las instancias gubernamentales, a los que tiene, por ejemplo, un tipo de



organización en la que sus miembros provienen de las estructuras de base del FSLN dentro del sector cooperativo<sup>24</sup>.

En este punto puede observarse que, pese a que en la conformación de los equipos de trabajo y las asambleas de las organizaciones se privilegiaron criterios partidarios, entre las organizaciones se observan matices que establecen algunas diferencias. Una de las diferencias se evidencia en el carácter de su participación en espacios de interlocución con el Estado. Un aspecto que comparten la mayoría de las organizaciones entrevistadas es el énfasis en la participación en instancias locales como los comités de desarrollo municipal; sin embargo, entre las organizaciones que se ubican en esta tipología se observan distintos niveles de involucramiento en estos espacios, tanto en los roles que asumen como en lo que esperan de este tipo de instancias. Para efectos de este trabajo definiremos dentro de esta tipología dos sub tipos de organizaciones. Es importante aclarar que este trabajo se basa en estudios de caso, para lo cual se seleccionaron organizaciones que tienen cierta representatividad dentro de sus áreas de trabajo y dentro del sector de organizaciones civiles, estas organizaciones por sus características además de ser representativas, dado que reúnen un conjunto de características que las hacen similares a otras dentro de sus mismas áreas. El grupo seleccionado es heterogéneo en cuanto a tamaño, área geográfica de influencia, ejes de trabajo, etc. Aclarado lo anterior, presentamos una clasificación de las organizaciones que entran dentro de esta tipología.

<b>Intermediación Clientelar</b>	
<b>Tipo A</b>	<b>Tipo B</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformadas por cuadros intermedios de un partido y/o ex funcionarios públicos.</li> <li>• Alta y media capacidad de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformadas por beneficiarios de programas estatales. Personas que formaron parte de las estructuras de base del partido</li> </ul>

<sup>24</sup> La organización a que se hace referencia es la UCA Miraflor. La creación de esta organización fue parte de una estrategia de organización a nivel nacional para consolidar los logros del sector cooperativo en distintas partes del país donde se establecieron cooperativas agrícolas durante los años ochenta, como parte de la puesta en marcha de la reforma agraria.

gestión	<p>político.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja capacidad de gestión</li> </ul>
---------	--

Las organizaciones del subtipo A, conformadas por personas que fungieron como funcionarios públicos en la década de los ochenta o como cuadros profesionales de un partido político, asumen roles más activos en los comités de desarrollo y en las comisiones sectoriales, lo cual puede explicarse en parte por dos razones. La primera tiene que ver con la experiencia política adquirida en la vida partidaria de sus miembros, y la segunda tiene que ver con lo que esperan como organización de los procesos de incidencia política.

En cuanto a la primera de las razones enunciadas, las personas que conforman este tipo de organización, al haber fungido como cuadros profesionales de un partido, cuentan con capacidades y habilidades políticas que no tienen los miembros de un tipo de organización como la del subtipo B conformada por personas que pese a tener vínculos partidarios, eran parte de los comités de base del partido y fungían como receptores de programas gubernamentales. En este mismo sentido, un aspecto que es importante destacar, es que el nivel de profesionalización de los miembros de las organizaciones es diferente. Pese al carácter de partido de masas del FSLN, la mayoría de las personas que detentaron cargos políticos tanto dentro del partido, como en el gobierno, pertenecen a estratos sociales medios, lo que les facilita oportunidades de formación, y les aporta otros recursos a las organizaciones.

El segundo aspecto crucial es que la experiencia política de los miembros de las organizaciones del subtipo A les imprime un carácter más estratégico a los objetivos que se proponen al incorporar el eje de incidencia política dentro de la organización. En este sentido, se puede observar que las organizaciones del sub tipo A, además de negociar beneficios para los grupos con que trabajan, cuando participan en estos espacios incorporan otros elementos en sus cálculos, por ejemplo, esperan reconocimiento como interlocutores del gobierno a cambio de aportar legitimidad a los procesos de participación y de contribuir

en la gestión de algunos problemas dada su capacidad de gestión. A diferencia de lo anterior, organizaciones como la UCA Mirafior, que entraría en el tipo B, tienen una concepción y unas expectativas sobre su interacción con el Estado más relacionadas con el logro de beneficios para sus asociados, aunque siempre cifran sus expectativas en función de la afinidad política que las vincula al partido en el gobierno. Al respecto, la persona entrevistada afirmó: *“Como organización lo más importante es tener la oportunidad de hacer gestiones ante las instancias de gobierno para el desarrollo de cualquier proyecto dentro de las comunidades en que están ubicadas las cooperativas”* (Entrevista UCA Mirafior).

Para las organizaciones del subtipo B, la moneda de cambio en sus relaciones con el gobierno está relacionada de forma directa con apoyo político, legitimando los procesos de participación y apoyando electoralmente al partido en forma de votos y activismo político a cambio de beneficios materiales mediante programas y proyectos. Lo anterior aplica para las organizaciones como la UCA Mirafior, ya que por una parte, debido a su origen en el proceso de reforma agraria impulsado por el FSLN en el período revolucionario, involucrarse en procesos electorales les implica menos contradicciones que a las otras organizaciones. Por otra parte, este tipo de organización presenta una capacidad sustantivamente menor en el ejercicio de su presupuesto, lo cual significa que en su relación con el gobierno sus expectativas están más relacionadas con la obtención de beneficios materiales que con la obtención de otro tipo de recursos, como el reconocimiento y validación como agentes políticos.

Como puede verse, ambos tipos de organizaciones comparten que en su surgimiento tienen un vínculo matricial con un partido político, sin embargo difieren en el contenido del intercambio que se produce al relacionarse con entidades estatales. Por un lado, las organizaciones de tipo A buscan en el intercambio con el gobierno un tipo de reconocimiento que les reditúa política y económicamente, en tanto son reconocidas como actores relevantes dentro de su ámbito y área de incidencia, y en la medida en que los organismos de la cooperación internacional, que son sus principales fuentes de

financiamiento, den preferencia como uno de sus principales criterios para apoyarlas financieramente, a que las organizaciones establezcan relaciones de coordinación con instancias públicas. Las organizaciones de tipo B, en cambio, aportan en su relación con el gobierno un tipo de bienes intangibles, como apoyo político, a cambio de programas y acciones que solventen necesidades de carácter práctico para sus asociados y beneficiarios.

Se puede decir que el tipo de relación y representación que asumen las organizaciones del tipo B en sus interacciones con el Estado no tienen que ver con representación política sino la consecución de beneficios para sus miembros. A esto se le agrega que el rol que asumen en los espacios de interacción con el Estado dista mucho de ser proactivo, a diferencia del otro tipo de organizaciones que asumen papeles más beligerantes y mayor protagonismo en estos espacios. Sobre esto las personas entrevistadas respondieron:

*“La mayoría (de los miembros de las organizaciones) coordinan comisiones o mesas de trabajo, por ejemplo en el caso de Nueva Segovia, todas las personas que están involucradas coordinan mesas de trabajo”* (Entrevista FEDICAMP).

*“Estamos en los CDMs y como mesa, estamos en la de producción y medio ambiente, y en la social, si hay social, o la de género. Ahí desde ODESAR se exige que se tenga un papel beligerante”* (Entrevista ODESAR).

Ambos tipos de organizaciones tienen en común, y es lo que las sitúa dentro de esta tipología, que un criterio fundamental al establecer relaciones con instancias gubernamentales es que han priorizado su participación en estos espacios en función de la afinidad que tienen con el partido que está en el gobierno. Muestra de esto es que algunas de estas organizaciones han asumido una participación más beligerante a partir del cambio de gobierno en 2007 por razones de afinidad política con la actual administración. Lo anterior se evidencia en lo expresado por una de las personas entrevistadas:

*Bueno eso ahorita con el nuevo gobierno, porque al principio con el gobierno liberal si se dieron ciertos problemas de que no había ninguna relación... por alguna situación ideológica, porque el gobierno era liberal, y porque la estructura social era sandinista..."* (Entrevista FEDICAMP).

Otra de las organizaciones que ejerce un tipo de intermediación clientelar ha asumido una participación más sostenida en distintos períodos, no obstante, los criterios de selección de los municipios donde realizan su trabajo desde el surgimiento de la organización, se basaron en el interés de apoyar el trabajo que realizarán las alcaldías conquistadas electoralmente por el FSLN. El trabajo que realizaría en los municipios estaría dirigido a apoyar la gestión de las autoridades electas canalizando recursos provenientes de grupos de solidaridad internacional para mantener esas plazas electorales, como lo muestra la siguiente cita:

*"Al inicio (en 1990) se preveía una situación crítica para la gente que quedara en cada municipio, la idea era apoyarles, buscar proyectos, cooperación, la idea era que no cayera el trabajo y hubiera cierto ánimo de seguir trabajando... ODESAR iba a trabajar con los municipios, con las alcaldías, ya fuera con el alcalde o con concejales... por eso entramos a varios municipios, sobre todo en La Dalia."* (Entrevista ODESAR).

Es importante mencionar que la influencia que tenga la trayectoria política en las concepciones de los sujetos depende en buena medida de las características de la organización a la que hayan pertenecido. En los casos que se están estudiando, la mayoría de las organizaciones fueron constituidas por personas que estuvieron vinculadas al proyecto revolucionario liderado por el FSLN. En este sentido es importante recordar lo mencionado en el capítulo dos, que desde inicios de los años ochenta, el FSLN, bajo su lógica de partido de vanguardia, siguió una estrategia para mantenerse en el poder promoviendo la organización de los distintos sectores y dotando a las organizaciones creadas para estos fines de recursos estatales. Así, después de 1990, al salir del gobierno una opción fue la creación de este tipo de organizaciones a través de las cuales se

mantuviera el trabajo organizativo y se canalizaran fondos de la cooperación internacional, ya que desde la oposición no podrían hacer uso de los recursos del Estado.

Para ello, en la conformación de estas organizaciones se integraron personas que desde cargos en el gobierno en los años anteriores habían mantenido relaciones con agencias de cooperación y grupos de solidaridad. Desde este punto de vista, la creación de las organizaciones fue concebida desde una lógica instrumental dirigida en dos sentidos, uno, para apoyar el trabajo de los candidatos electos por el FSLN en algunos municipios y dos, para conformar estructuras organizativas que contribuyeran a mantener algunos logros alcanzados durante el período de la revolución. La función de apoyar la gestión de las alcaldías ganadas por el FSLN se diseñó previendo las dificultades a las que se enfrentarían debido a la falta de apoyo de parte del gobierno central en términos de recursos, dadas las diferencias políticas con el poder ejecutivo que en 1990 quedó en manos de una coalición de partidos de derecha.

Como se ha podido observar a través de lo descrito en los párrafos anteriores, las relaciones que establecen estas organizaciones con el Estado generan un tipo de intermediación con rasgos clientelares en el sentido de que se produce un “*intercambio personalizado de bienes, servicios y favores por apoyo político y votos*” (Auyero, 2001: 34). Sin embargo, una particularidad de la situación estudiada en este trabajo es que las relaciones clientelares no son sólo producto de cálculos de las organizaciones o de los representantes gubernamentales, sino como lo señala Auyero, de un entramado de relaciones y representaciones culturales construidas que entran en juego dentro del intercambio (Auyero, 2001: 39).

En el caso que nos ocupa, dentro de este entramado de relaciones se conjugan intereses, lealtades y arraigo con un proyecto que es encarnado por un partido político y con el cual –como ya se mencionó –, muchos de los miembros de las organizaciones estuvieron vinculados. Esto explica el hecho de que muchas de estas redes se sostengan aún por encima de la salida de las personas de las estructuras partidarias, y aunque en algunos casos

se mantiene la doble militancia, en otros casos son los lazos personales y el sentido de identidad que les proporciona la experiencia compartida lo que sostiene este tipo de relaciones.

### **2.1.3. Resultados de este tipo de intermediación**

El tipo de intermediación de intereses que resulta de la interacción entre las organizaciones que entran en esta tipología y el Estado es similar por sus rasgos clientelares, ya que el interés y el tipo de relación que establecen con instancias estatales está condicionado por afinidades político-partidarias. En estas relaciones se establece un intercambio en el que las organizaciones, a cambio del apoyo político y legitimidad que aportan a las instancias estatales reciben reconocimiento y en algunos casos pueden ser consideradas interlocutoras privilegiadas, sobre todo en el ámbito municipal.

Bajo este tipo de relaciones, las organizaciones pueden lograr resultados más efectivos en cuanto a beneficios para sus poblaciones sobre todo en lo que se refiere a la gestión de servicios que entran dentro de las atribuciones y competencias de entidades estatales, dada las redes de relaciones que se establecen con personajes vinculados a esta esfera<sup>25</sup>. Las organizaciones que se encuentran en esta tipología desarrollan acciones que responden a la carencia de servicios y condiciones que tienen que ver con el ejercicio de derechos relativos al bienestar material de las personas y grupos con quienes trabajan, lo cual constituye una diferencia importante frente al otro tipo de intermediación en la que las acciones se dirigen hacia la defensa y promoción de otro tipo de derechos. Lo anterior da lugar a que entre ambos tipos de intermediación existan diferencias en la forma que las organizaciones se relacionan con los destinatarios y en la forma en que éstos últimos conciben su trabajo en un contexto en que el Estado tiene cada vez menos capacidad para responder a las necesidades más básicas. En este sentido las organizaciones de esta tipología se constituyen en una alternativa importante para acceder a ciertos servicios y

---

<sup>25</sup> Javier Auyero (2001) define las redes políticas como un conjunto de contactos regulares o conexiones sociales similares entre individuos o grupos en los cuales, al menos uno de ellos es miembro de un partido político o funcionario estatal.

bienes. Por las características del trabajo que realizan estas organizaciones tienen una capacidad más alta de movilización debido a que las demandas que canalizan, como se mencionó en líneas anteriores, están más relacionadas con la satisfacción de necesidades más inmediatas, y por la misma razón establecen relaciones muchas veces más cercanas con sus beneficiarios, dado que es muy diferente la cercanía que se establece al prestar un servicio o proveer un bien que se cuenta entre las necesidades cotidianas de las personas, a promover procesos de capacitación o participación donde los contactos son más distantes y menos regulares. Estos últimos muchas veces pueden ser valorados como menos importantes para las personas que constituyen los grupos objetivo de las organizaciones civiles, debido a que los altos niveles de pobreza y vulnerabilidad social que caracterizan su condición contribuye a valorar más la respuesta a los problemas que tienen que ver con su supervivencia y bienestar material.

Desde un punto de vista más normativo, las relaciones que las organizaciones de esta tipología establecen con el Estado, también tienen el inconveniente de que los representantes del gobierno las identifiquen más como aliados que como interlocutoras (Canto, 1998). Es en este punto donde probablemente se disperse el potencial de las organizaciones civiles para convertirse en verdaderos conductos que amplíen los espacios y oportunidades de participación. En este sentido una de las personas entrevistadas expresó lo siguiente:

*“Lo más difícil es lograr una relación de equilibrio entre las organizaciones civiles y el Estado, el asunto es cómo desarrollar esa relación. El Estado siempre queriendo cooptarlas o ignorarlas y hasta desaparecerlas y las ONG considerándose correas de transmisión u opositoras al estilo de los partidos políticos”* (Entrevista de control).

Un aspecto que resulta interesante es que estas redes se sostienen, aún cuando algunos de las personas que participan de la misma – en este caso miembros de las organizaciones – ya no mantengan vínculos orgánicos con el partido político, lo que significa que además de la identificación partidaria un aspecto que pesa mucho son los lazos que se crearon durante



su participación en procesos y movilizaciones políticas, la mayoría de las cuales está relacionada con la época revolucionaria.

De acuerdo a lo planteado por los distintos autores consultados, la gobernanza es una forma de gobernar en la que actores de distintas esferas interactúan de manera continua para definir o implementar una política pública, debido a que en la actualidad ningún actor dispone de los medios para enfrentar de forma unilateral los problemas sociales. Estas interacciones no están exentas de ser cruzadas por aspectos subjetivos como se vio en la explicación sobre esta tipología; sin embargo para el gobierno mantener relaciones de colaboración con organizaciones que tienen un entramado de relaciones con importantes segmentos de población, y por consiguiente con mayor información, puede ser un recurso importante para tomar decisiones más efectivas. Por otro lado, es importante no dejar de un lado que en Nicaragua, al igual que otros países en la región, el recorte de las funciones del Estado en materia de política social, ha dado lugar a que otras entidades como las organizaciones civiles asuman parcialmente roles que antes eran del dominio estatal, captando una importante proporción de los recursos destinados por la cooperación internacional destinado a la sociedad civil (Montenegro *et al*, 2005:149).

En este contexto, las organizaciones que tienen relaciones de cercanía con el Estado se constituyen en mediadores que tienen acceso a un tipo de información del que no gozan otras organizaciones y adquieren lo que Auyero denomina una *centralidad posicional* (Auyero, 2001). Esta centralidad posicional se traduce en una mayor capacidad de gestión de parte de las organizaciones sobre todo en materia de servicios que deben ser gestionados ante el Estado.

De las organizaciones que entrarían en esta tipología, ODESAR es la organización que puede ubicarse en el polo de intermediación clientelar. Como puede observarse en el esquema No 2, pues es la organización que presenta vínculos más estrechos con un partido político como organización matriz y, de todas las organizaciones entrevistadas es la que ejecuta el presupuesto más alto.

## **2.2 . Intermediación universalista**

En este tipo de intermediación, las relaciones entre las organizaciones y el gobierno se basan en criterios menos particularizados, en tanto no están mediadas por vínculos personales entre los miembros de las organizaciones y funcionarios o autoridades electas. Pese a que tienen proyectos y programas focalizados, las organizaciones como intermediarias representan intereses de colectivos más amplios, sin menoscabo del trabajo que hacen en lugares y con grupos específicos. El tipo de demandas que sostienen frente al Estado se refieren a la reivindicación de derechos y a la satisfacción de necesidades más estratégicas. Coherentemente con lo anterior, en la mayoría de los casos las líneas de trabajo de las organizaciones que ejercen este tipo de intermediación están más relacionadas con procesos de empoderamiento de los grupos con los que trabajan, que a la resolución de problemas puntuales.

La principal característica de este tipo de intermediación es que las organizaciones desarrollan acciones focalizadas a poblaciones específicas, pero sus demandas y reivindicaciones aluden a sujetos sociales como la niñez, las mujeres y los adolescentes. Esto hace que la forma en que plantean sus demandas en los espacios con el gobierno tenga un enfoque de derechos y de universalización de los mismos. Las principales diferencias con el tipo de intermediación clientelar tienen que ver con: 1) los criterios que utilizan y la forma en que se relacionan con el Estado 2) el tipo de reivindicaciones o demandas que plantean 3) los criterios para seleccionar a sus grupos o poblaciones receptoras y 4) con el tipo de espacios en los cuales enfatizan su incidencia política.

La trayectoria organizativa de sus miembros es más diversa, a pesar de que han militado en partidos políticos. En este sentido se observa que los lazos personales son menos determinantes en la forma de relacionarse con el Estado. En la trayectoria de algunos de los miembros se observa un tránsito de un tipo de militancia y filiación partidaria hacia la participación en movimientos sociales, lo que implica una visión diferente sobre las

motivaciones al relacionarse con agencias gubernamentales y sobre la importancia de la autonomía en las relaciones con el gobierno.

En algunos casos, la participación en movimientos sociales no ha significado una ruptura con sus vínculos partidarios, pero sí ha influenciado la visión que estos actores tienen sobre el trabajo que realizan y sobre la interacción con el Estado. En este sentido, el giro dado por sus miembros se refleja en las formas que estructuran sus programas y sus agendas. Algunas de estas organizaciones, desde su fundación, han transitado desde un tipo de intervención asistencial a una lógica más de incidencia política y empoderamiento. Coherente con lo anterior el tipo de bienes que reivindican tienen que ver con derechos de ciudadanía de los que no se puede excluir con base en criterios particularistas, como en el caso del otro tipo de intermediación. Esto hace que la relación con sus grupos beneficiarios sea sustantivamente diferente a la que establecen las organizaciones clientelares que, a través de sus acciones proporcionan un tipo de bienes o servicios que tienen beneficiarios directamente particulares. El tipo de acciones desarrolladas por estas otras organizaciones es lo que Revilla denomina acciones *reivindicativas*, que se diferencian de las acciones *asistenciales* y de otro tipo de acciones orientadas a la prestación de servicios en función de la sobrevivencia de la misma organización (Revilla, 2002:54).

A diferencia de las reacciones que se encontraron sobre la relación con partidos políticos, la mayoría de las organizaciones reconocen y valoran positivamente su relación con movimientos sociales, en los que reconocen referentes importantes para el trabajo que realizan como organizaciones. Sobre esto, una de las organizaciones entrevistadas tiene como un aspecto medular de su misión organizacional la contribución a la construcción de movimiento social: *“En la primera planificación que hicimos, lo primero que hicimos fue poner en el centro el objetivo central del Grupo Venancia, que fue contribuir a la construcción del movimiento de Mujeres en Nicaragua; y al crecimiento colectivo y personal de las mujeres” (Entrevista Grupo Venancia).*

En relación con la participación en espacios de interlocución con el Estado, al igual que las anteriores, estas organizaciones lo hacen a través de los comités de desarrollo municipal

y comités de desarrollo departamental. Las razones y motivaciones para participar en este tipo de espacios están asociadas a abrir espacios de participación y crear condiciones para que se integre la voz de sus grupos destinatarios en los asuntos públicos. Es decir que los destinatarios de sus acciones se conviertan en sujetos de sus propias acciones. (Revilla, 2002)

*“Abrimos una brecha para que las mujeres de las zonas rurales también empiecen a ser visibilizadas e integradas a esos espacios” (Entrevista FUMDEC)*

*“Para que a través de nuestra participación se sensibilicen y tome en cuenta a la niñez y adolescencia como sujetos sociales” (Entrevista La Amistad).*

En este sentido, las acciones se han encaminado a reclamar el establecimiento de mecanismos que garanticen que las demandas -en este caso de la niñez y de las mujeres- sean procesadas a través de instancias especializadas creadas para esos fines, al respecto, una de las personas entrevistadas expresó:

*“En el comité de desarrollo hemos promovido que se conformara la comisión de equidad de género para que nuestra propuesta no quedara diluida en todo, después se empezó a trabajar porque haya un política municipal de género, que hayan instancias que la promuevan como la secretaría de la mujer, que estas instancias tengan claro un perfil y unos objetivos”.*

La creación de condiciones tiene que ver con lo que Revilla denomina la reducción de los costos que implica la participación para estos colectivos, para esto las organizaciones trabajan en dos sentidos: dotar a los grupos destinatarios de recursos de tipo cívicos, culturales y políticos (Revilla, 2002) y trabajar para que su participación contribuya a ampliar los alcances de los espacios de participación que existen.

Un aspecto interesante es que las personas entrevistadas miembros de las organizaciones que ejercen este tipo de intermediación, coinciden al identificar como

obstáculos en los procesos de participación en las instancias de participación ciudadana, la falta de flexibilidad y el traslado de formas de trabajo y funcionamiento partidario de parte de los funcionarios públicos a los espacios de interlocución Estado-sociedad civil. Sobre esto una de las personas entrevistadas afirmó: *“Ellos (los funcionarios públicos) siempre están funcionando con su lógica partidaria, tratando de imponer lo que les ordenan desde arriba...ahora andan con mucho cuidado, miden lo que dicen, cuándo apoyan...”* (Entrevista FUMDEC). Lo anterior, aunado a la alianzas que se establecen entre los funcionarios y algunos actores evidencia que la cultura y los lineamientos partidarios permean los espacios de interlocución Estado-sociedad a través de las lealtades y comportamientos de las personas involucradas en estos procesos.

Un elemento que apareció en algunas de las entrevistas fue la cooptación y manipulación del discurso sobre algunos de los temas que trabajan estas organizaciones de parte de los partidos políticos y de los representantes gubernamentales. En cuanto a esto último en una de las entrevistas se recalcó: *“Otra desventaja es que a veces los partidos políticos en esos espacios aprenden el discurso y lo utilizan para los procesos electorales y además hacen uso del trabajo de las organizaciones para procesos clientelistas... cada logro que se obtiene en esos espacios, inmediatamente ellos lo convierten en una medalla para su campaña electoral”* (Entrevista Grupo Venancia). Lo anterior en parte se puede atribuir a dos factores, uno, es que en los últimos años tanto desde las organizaciones de la sociedad civil como desde las instancias estatales y los partidos políticos es muy bien vista la adopción de enfoques y discursos que se han puesto de moda y sobre los que los organismos de cooperación internacional han presionado, condicionando muchas veces el financiamiento. El segundo, es que las organizaciones civiles, como se señaló en una de las entrevistas de control, no han logrado encontrar un equilibrio en sus relaciones con el Estado, pues en la mayoría, las relaciones son de colaboración o bien, son de confrontación sin alcanzar una posición crítica que les permita negociar e interactuar con el Estado partiendo de las diferencias.

Este tipo de organizaciones coinciden en que sus prioridades, en términos de participación e incidencia política, se enfocan con mayor énfasis en las acciones de incidencia política en la opinión pública con el fin de incorporar en la agenda pública temas y problemas propios del movimiento al que pertenecen, a diferencia de otras organizaciones que ejercen un tipo de intermediación clientelar, las cuales dirigen sus acciones en incidencia política de forma más exclusiva hacia instancias estatales. Por esta misma razón, las organizaciones dentro de la tipología aquí señalada priorizan la articulación con otras organizaciones en espacios más autónomos, muchos de los cuales se han creado por iniciativas de organizaciones civiles.

Entre estos espacios, destacan algunos que son instancias institucionalizadas de movimientos sociales, como las redes del movimiento de mujeres y la CODENI<sup>26</sup> que tienen alcance nacional. El tipo de propuestas que generan en estas instancias tienen que ver con políticas públicas que tienen un carácter más universal y no con proyectos y programas focalizados. Si desde los comités pretenden incidir en instancias de gobierno local, a través de éstos interactúan con otras agencias estatales nacionales, dado que como se mencionó las propuestas que se generan muchas veces tienen que ver con iniciativas de leyes y políticas de alcance nacional.

En estos espacios asumen que su participación va más allá de la coordinación, la participación tiene que ver con la articulación de acciones de incidencia de las que esperan un impacto de mayor alcance. La utilidad que perciben de estos espacios, a diferencia de las organizaciones de la otra tipología, no se limita al intercambio de información de carácter técnico y contactos, éstos son vistos como plataformas en las cuales además de articular acciones en incidencia política, definen de manera conjunta con otras organizaciones lineamientos y estrategias de trabajo para incidir en la opinión pública y en instituciones estatales.

Sobre la gestión de recursos, en estas tres organizaciones se observa un comportamiento más homogéneo en cuanto a sus políticas de cooperación. Los criterios

---

<sup>26</sup> Federación Coordinadora Nicaragüense de ONGs que trabajan con la Niñez y la Adolescencia. Desde esta instancia se articulan acciones de lo que se denomina Movimiento de Niñez Trabajadora.

para gestionar recursos frente a la cooperación tienen que ver con el tipo de políticas que tengan las agencias o grupos de cooperación y la relación de éstas con sus líneas de trabajo. En este grupo de organizaciones no se mencionaron restricciones para relacionarse con agencias de cooperación, sus relaciones las establecen por la afinidad en la visión y las estrategias de trabajo. Al igual que en lo encontrado en la otra tipología los montos presupuestarios no muestran una tendencia que indique una relación directa con el tipo de intermediación.

Las organizaciones dentro de esta tipología mantienen relación con diferentes tipos de fuentes de financiamiento. Todas trabajan con fondos provenientes de agencias oficiales ya sea de forma directa o indirecta, a través de organizaciones intermediarias. Respecto a esto no expresaron opiniones que indiquen alguna tensión o contradicción con sus principios y lineamientos de trabajo. Admiten que hay ciertas políticas que se establecen desde la cooperación, y aun cuando esto no implica que de forma directa se produzca una imposición de agendas, reconocen que el hecho de apoyar ciertas acciones establece restricciones hacia cierto tipo de proyectos.

El planteamiento frente a las agencias, más que afinidad política, reclama horizontalidad en la relación y flexibilidad en cuanto al uso de los recursos. Al igual que con las organizaciones de la otra tipología, se observa un nivel de diversificación de fuentes de financiamiento similar, sin embargo presentan diferencias en cuanto a los montos de sus presupuestos anuales. Las organizaciones que realizan un tipo de trabajo que se guía más por una lógica y un enfoque en derechos, son las que presentan un ejercicio presupuestario más bajos. Mientras otras organizaciones que combinan este tipo de trabajo con acciones, como el caso de FUMDEC -que además desarrollan acciones en la línea de desarrollo económico comunitario- presentan incluso un presupuesto similar al de algunas de las organizaciones de la tipología clientelar.

### **2.2.1 Surgimiento de organizaciones que ejercen un tipo de intermediación universalista**

Un efecto de los cambios que se produjeron a partir de 1990 es el aumento progresivo de los niveles de autonomía de las organizaciones civiles respecto a los partidos políticos. Con la salida de FSLN del gobierno, tanto dentro de las estructuras de este partido como en el interior de organizaciones estrechamente vinculadas a éste, se produjo un proceso de debate y revisión sobre las relaciones con el partido y el Estado. Sumado a las fracturas que se produjeron en el seno de este partido, lo anterior dio lugar a que una proporción significativa de cuadros políticos optaran por canalizar su participación a otros espacios más independientes del partido. Algunas de estas personas se integraron en redes, movimientos y organizaciones civiles y sociales de diversa índole, con lo cual se pueden observar puntos de inflexión en las trayectorias de los miembros de algunas organizaciones, en los que se observa el paso de la militancia partidaria a la participación en otro tipo de organización.

En la conformación de este tipo de organizaciones sigue prevaleciendo como característica principal la afinidad en los valores y en la visión política de los miembros fundadores; sin embargo, destaca que a diferencia de las organizaciones referidas en el apartado anterior, éstas fueron creadas sin la existencia de una organización partidaria o corporativa. En este caso, en la creación de las organizaciones intervinieron otro tipo de factores, entre los que resaltan: el surgimiento de nuevos enfoques, temas y sujetos como el trabajo en género, niñez, medio ambiente (Salamon, 1994: 115 -117); la movilización social generada en los años ochenta creó una capacidad y experiencia en una cantidad considerable de personas que, al salir el FSLN del gobierno, encontraron en la creación de ONG's -bajo la figura jurídica de asociaciones sin fines de lucro-, una alternativa en la cual podían conjugar su experiencia organizativa y su militancia social (Serra, 2007; Prado 2006).

En las organizaciones que trabajan el tema de género y derechos de las mujeres, se observa que su creación obedeció a dos factores. El primero tiene que ver con la resistencia dentro de otras organizaciones para incorporar el enfoque de género, a lo que algunas personas alentadas por el crecimiento exponencial de organizaciones civiles en los noventa,



reaccionaron creando organizaciones especializadas en estos temas. El segundo está relacionado con las tensiones que surgieron a finales de los años ochenta en el seno de AMNLAE, debido a la percepción de un sector dentro del movimiento de mujeres de que el proyecto revolucionario había subordinado y pospuesto durante mucho tiempo las demandas feministas. Así, dentro de AMNLAE se produjeron divisiones y demandas por mayores espacios y autonomía, producto de lo cual surgieron grupos y organizaciones de este tipo. Dos aspectos que adicionalmente contribuyeron o proporcionaron incentivos a la creación de organizaciones con este perfil fueron, por un lado, las políticas de cooperación al incorporar dentro de las prioridades de sus agendas el tema de género; y por otro lado, la existencia de organizaciones con el mismo perfil, factor que contribuye o alienta la creación de organizaciones similares.

Un aspecto que es común en la mayoría en las organizaciones entrevistadas es que los criterios de selección de los miembros en las primeras etapas de vida de la organización no privilegiaron aspectos únicamente relacionados con la profesionalización, la prioridad en los inicios, al integrar personal tanto en las asambleas como en los equipos de trabajo, eran la sensibilidad y el compromiso con el trabajo que desarrollaría la organización. Por esta misma razón, en estas organizaciones se integraron en los equipos de trabajo personas que tenían trayectoria dentro de movimientos sociales. En este caso, más que la militancia en un determinado partido político -como las organizaciones del tipo de intermediación clientelar-, el criterio fue la sensibilidad social y la experiencia en trabajo organizativo. Una de las personas entrevistadas al respecto afirmó:

*“Otra compañera era del Movimiento Comunal, otra del Movimiento Estudiantil en la Universidad, en general casi todas incluso cuando ya se hicieron ofertas más formales de empleos, una de las cosas que más valorábamos era que venía de un espacio organizativo, alguna estuvo ligada a la Juventud Sandinista, ese criterio siempre estuvo clarísimo (la experiencia organizativa) incluso en los criterios de selección...”*(Entrevista Grupo Venancia).

Pese a lo anterior en las entrevistas realizadas a estas organizaciones se pudo constatar que con el paso del tiempo y el crecimiento de las organizaciones el trabajo fue demandando incorporar criterios que incluyeran ciertos niveles de profesionalización de los cuadros que se integraban.

### **2.2.2 Resultados del tipo de intermediación universalista**

Un aspecto que resalta en este tipo de intermediación es el tipo de sujeto que representan las organizaciones que entran en esta tipología. En este caso, las organizaciones como agentes de representación e intermediación de intereses reivindican derechos universales para sujetos colectivos. La trayectoria organizativa de miembros de las tres organizaciones presenta un salto de la militancia partidaria a la participación en organizaciones y movimientos sociales, lo que de alguna manera también es producto de la ampliación de las formas de organización y de los cambios que se produjeron en Nicaragua en los últimos 25 años.

Por las demandas que se generan, se puede afirmar que este tipo de intermediación contribuye a construir y ampliar canales de participación de la ciudadanía por dos razones: en primer lugar, los procesos que desarrollan con sus poblaciones destinatarias se encaminan a generar conciencia y capacidades para la reivindicación de sus derechos; y en segundo lugar, las demandas al Estado están orientadas a crear condiciones para procesar las demandas de los grupos de población que han tenido menos oportunidades de hacer presente sus propuestas frente a las instancias gubernamentales. El hecho de que sus demandas impliquen la universalización de algunos derechos hace más complejo y lento el logro de sus objetivos, ya que éstas requieren de la creación de condiciones institucionales y culturales, y la mayoría de las veces, a diferencia de otros reclamos como la focalización de servicios, no son concebidas por sus destinatarios como acciones que respondan a lo que ellos consideran sus prioridades; esto debido a que al incremento en los niveles de pobreza tiende a generar una subestimación hacia los derechos que aluden al ejercicio de la ciudadanía frente a la satisfacción de necesidades prácticas.

Dentro de esta tipología la organización más representativa es Grupo Venancia, esta organización -según sus miembros- es un híbrido entre organización y movimiento. *“El trabajo del Grupo Venancia fundamentalmente consiste en fortalecer el movimiento de mujeres... sobre nuestra relación como organización con el movimiento, hicimos un debate interno y concluimos que somos un híbrido...”* (Entrevista Grupo Venancia). En ella todos sus miembros además de ser parte de la organización son militantes activos del movimiento de mujeres. Un aspecto que llama la atención es que en esta organización al igual que en algunas de las organizaciones que ejercen un tipo de intermediación clientelar la identificación con los principios del movimiento al que pertenecen es un requisito para su permanencia en la organización. Lo expresado en la entrevista ilustra claramente esta posición:

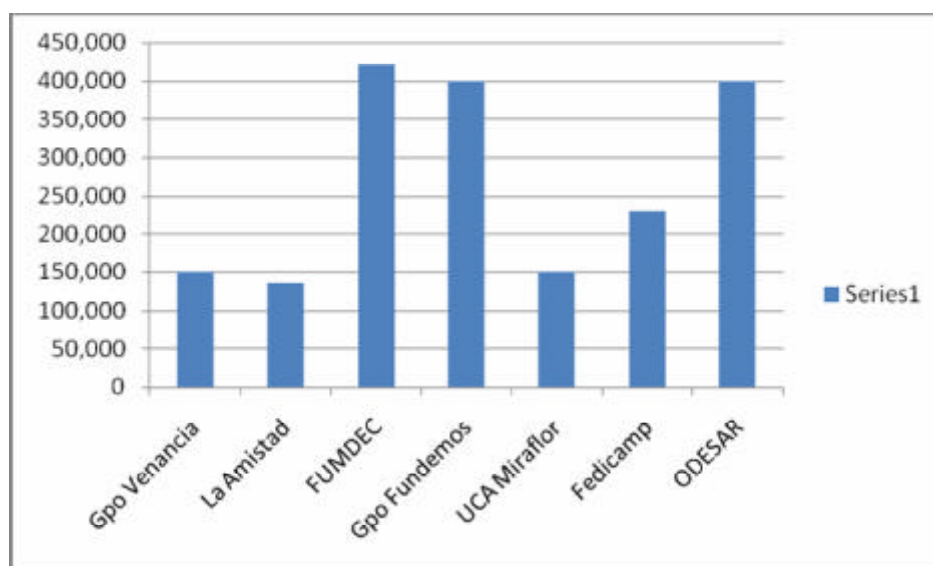
*“...hay gente que tenía cualidades profesionales, pero no tenía ningún vínculo, no duró más de tres meses, se fueron, ni siquiera tuvimos que decirle que se fueran...y a algunas no les renovamos el contrato, porque no tenían valores compartidos, quien se queda en el grupo es gente que está enchufada...”* (Entrevista Grupo Venancia)

En el caso de FUMDEC la que estaría más alejada del polo, es la organización donde se presenta una conjunción de dos tipos de trayectoria organizativa, y en una de las que queda más claro el giro que han dado sus miembros en su forma de concebir su intervención.

### **3. Los recursos: comportamiento de la variable**

La segunda hipótesis que guía este trabajo plantea que la capacidad de gestión de recursos de las organizaciones es uno de los factores que explican el tipo de intermediación asumido por las mismas. El planteamiento de esta hipótesis obedeció a diferentes factores, por una parte, a la suposición de que las organizaciones que tienen un perfil corporativo y están vinculadas desde su nacimiento a partidos políticos contaban con mayor capacidad de gestión financiera debido a los contactos que las organizaciones matrices podrían facilitarles, y por otra parte, algunos partidos políticos como el Frente Sandinista sostienen en su discurso que algunas de las organizaciones que han asumido una posición

independiente de sus lineamientos partidarios son más proclives a la influencia de agencias extranjeras, debido a los altos montos presupuestarios que supuestamente ejecutan. En los últimos meses el actual gobierno y organizaciones afines han declarado a diferentes medios de comunicación que algunas organizaciones de la sociedad civil reciben financiamiento de agencias de cooperación relacionadas con el gobierno de Estados Unidos para atacar y debilitar a la administración que dirige el FSLN. Al plantear esta hipótesis se esperaba encontrar alguna relación entre el tipo de organización y la capacidad de gestión financiera, sin embargo, como se ha podido constatar a lo largo de este capítulo, dentro de las dos tipologías se encontró un comportamiento muy heterogéneo en materia de gestión financiera. La siguiente gráfica lo ilustra muy claramente.



En relación a las fuentes de financiamiento de las diferentes organizaciones entrevistadas se pudo constatar que no existe una tendencia que indique la existencia de una relación directa entre el tipo de organizaciones y el tipo de fuentes de financiamiento<sup>27</sup>, por el contrario en los diferentes tipos de organizaciones se encontró que han recibido financiamiento proveniente tanto de la cooperación oficial, como de ONGs internacionales y grupos de solidaridad. Dentro de las dos tipologías de intermediación se encontró que las

<sup>27</sup> En cuanto a tipos de organizaciones nos referimos a la tipología construida en este mismo capítulo y a la tipología que es una especie de tipología hermana o proxy de la misma y que se construyó a partir de la base de datos sobre la sociedad civil en Nicaragua.

organizaciones que se ubican en ambos tipos han ejecutado directa o indirectamente fondos provenientes de agencias oficiales, incluidas agencias vinculadas al Banco Mundial o de gobiernos que se sitúan a la derecha del espectro político. Una de las organizaciones entrevistadas tiene dentro de sus lineamientos priorizar el trabajo con organizaciones que se identifican con lo que ellos denominan un pensamiento político de izquierda.

*“Trabajamos con Medicus Mundi – Navarra que es una ONG similar a nuestra misión, principios y eso... con INCOTA, que es Alemana, de lo que era la parte democrática, y son como quien dice viejos de izquierda... con la fundación Felipe Rinaldi de Navarra, que es gente con pensamiento progresista”* (Entrevista ODESAR).

No obstante en algunos momentos, según manifestó la misma persona, sí han ejecutado fondos provenientes de organismos a los cuales no aplicarían de forma directa. En este caso han sido intermediados por otras ONGs internacionales que canalizan fondos hacía organizaciones de países del sur.

*“Nosotros trabajamos con la gente que comparte nuestra misión y nuestros principios, en algunas ocasiones hemos trabajado con la AID, pero no directamente, hasta después nos hemos dado cuenta que el fondo era de la AID, pero fue a través de otro organismo, como CARE por ejemplo o con Catholic Relief Services. Pero directamente no trabajamos con la AID, con el Banco Mundial y con una serie de organismos a los que no vamos a aplicar”* (Entrevista ODESAR).

Siguiendo la línea de análisis de las agencias con que trabajan, se encontró que organizaciones que se sitúan en distintas tipologías trabajan con los mismos organismos de cooperación, lo cual evidencia que las relaciones de cooperación normalmente se establecen a partir de la coincidencia en temas y sujetos.

Las otras organizaciones que se ubican en la tipología de intermediación clientelar tienen relaciones con organismos de cooperación de distinta procedencia y los montos presupuestarios varían sin mostrar una tendencia que revele la relación que planteada por la hipótesis planteada por este trabajo. Contrario a lo que sostiene la hipótesis, la capacidad de

gestión financiera no explica el tipo de intermediación ejercido por las organizaciones, así, dentro de la tipología de intermediación universalista se encontraron las dos organizaciones que tienen el presupuesto más alto y el más bajo.

Un dato que resulta interesante es que de las tres organizaciones que observan un nivel de gestión financiera similar, una se ubica dentro de la tipología de intermediación clientelar, una en el tipo de intermediación universalista y la tercera, es precisamente la que se ubica en el centro de ambos polos. Coherentemente con lo anterior, en la base de datos que se construyó a partir del Mapeo de la sociedad civil sobre la información encontrada en 131 organizaciones, se estableció una clasificación de las organizaciones que tienen en sus líneas de trabajo la incidencia política y los hallazgos no difieren de lo encontrado en las entrevistas. Con este fin, se definieron tres rangos partiendo de los montos presupuestarios: alto, medio y bajo, y clasificando a las organizaciones como gremiales-corporativas y ciudadanas. Las primeras, son organizaciones que desarrollan un tipo de trabajo dirigido a poblaciones delimitadas territorialmente, sus reivindicaciones son sectoriales, y en su mayoría tienen alguna relación con otros tipos de organizaciones como los partidos políticos, la iglesia, entre otros.

Las organizaciones que tienen un perfil ciudadano, son organizaciones que por el tipo de demandas que reivindican se asemejan a las organizaciones que se ubican en la tipología de intermediación universalista. La siguiente tabla muestra el comportamiento de las organizaciones en cuanto a la gestión de recursos financieros y la forma en éstas que se distribuyen de acuerdo a su tipo.

**Porcentaje de organizaciones según su presupuesto en dólares**

Tipo de organización	Presupuesto en dólares		
	Bajo (menos de 100,000)	Medio (100,000 – 500,000)	Alto (más de 500,000)
Gremial /Corporativa	25%	50%	25%
Ciudadana	28%	36%	36%

Como se puede ver, la única tendencia que se observa de forma más clara a partir de estos datos es que de las organizaciones que incorporan dentro de sus líneas de trabajo la incidencia política, la mayoría, indistintamente del tipo de organización que se trate, se ubican en un rango de gestión que va de medio a alto. Las organizaciones de tipo gremial corporativa tienden a concentrarse en un rango de presupuesto medio, mientras las organizaciones de tipo ciudadana no presentan ninguna tendencia mayoritaria.

Adicionalmente, se realizó una prueba Ji cuadrada con un nivel de confianza del 95% para identificar el grado de correlación entre ambas variables – tipo de organización y presupuesto- y se encontró que no existe relación entre el comportamiento de una variable en relación a la otra. Es decir que la capacidad de gestión financiera de las organizaciones no es un factor que pueda explicar el tipo de organización y por consiguiente, el tipo de relación que éstas establezcan con el Estado y los ciudadanos.

Lo anterior corrobora los hallazgos en ambas tipologías. Por ejemplo, en la tipología de intermediación universalista, en la cual las organizaciones se ajustan más a las características de las organizaciones de tipo ciudadana, se encontraron el caso de gestión financiera más alto y el más bajo. De igual forma, en la tipología clientelar se encontraron organizaciones que presentan presupuestos dentro de los tres rangos definidos.

Resulta particularmente interesante que lo encontrado en este trabajo indique que el comportamiento de la variable relacionada a la gestión de recursos financieros no determina de forma directa el tipo de intermediación. No obstante se pudo observar que una de las diferencias entre las organizaciones de ambas tipologías se halla en las características de las actividades que realizan. En las entrevistas se pudo constatar que las organizaciones del tipo de intermediación universalista enfocan su trabajo en lo que se puede denominar la promoción y defensa de derechos que tienen que ver con habilitar a las personas a quienes se dirigen para que puedan ejercer su condición de ciudadanía y sujetos de derecho; y paralelamente demandar al Estado para que asuma la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de los mismos. Algunas de estas mismas organizaciones han llegado a adoptar este enfoque de forma progresiva pues en sus inicios también realizaban acciones

dirigidas a responder a necesidades inmediatas. Solamente una de las organizaciones dentro de esta tipología combina la promoción de derechos de ciudadanía y la provisión de servicios en crédito, asistencia técnica, entre otros.

Como se ha expuesto a lo largo de este capítulo, en Nicaragua como en otros países de América Latina, se ha ampliado el repertorio de las formas de representación e intermediación de intereses, producto de diferentes procesos que han dado lugar a la aparición de nuevos actores en la escena pública. Esto ha traído consigo la reivindicación de demandas más plurales y, sobre todo ha contribuido a la redefinición de las relaciones Estado – Sociedad. Lo anterior también se explica por un proceso de lenta maduración política de la sociedad civil iniciado en los años noventa, época en la cual muchas organizaciones empiezan a emanciparse de la tutela de los partidos políticos. Durante el siglo pasado un rasgo sobresaliente fue la organización de la sociedad civil desde las estructuras gubernamentales y los partidos políticos, hecho que parece estar reeditándose con la creación de los consejos del poder ciudadano promovidos por la actual administración. Pese a los esfuerzos de independizarse por parte de organizaciones de la sociedad civil iniciados en la década de los noventa, persisten prácticas y rasgos dentro de la cultura política que hacen más complejo el incipiente proceso de autonomización de la sociedad civil en Nicaragua.

A manera de resumen podemos decir que los principales hallazgos de este estudio muestran la influencia que tienen trayectorias de los actores que han protagonizado los principales cambios gestados en el ámbito político y social en Nicaragua en los últimos treinta años. En este sentido es importante destacar dos aspectos: por un lado, los estudios sobre política pública si bien se interesan por la racionalidad que moviliza a los actores en la toma de decisiones, muy pocas veces atienden la influencia de factores relacionados con su experiencia de vida. En el contexto de las modificaciones en las formas que se conducen las sociedades y la multiplicidad de actores que intervienen en este proceso será cada vez más importante incorporar nuevas dimensiones de estudio para lograr resultados más efectivos a la hora de planificar respuestas más colaborativas a los problemas.



Por otra parte el comportamiento encontrado en la variable relacionada a la gestión de recursos, constituye un resultado interesante que rebate los argumentos sobre el origen de los recursos financieros como un factor determinante en los roles asumidos por las organizaciones, pues los resultados demuestran que pese a la dependencia financiera de las organizaciones frente a la ayuda externa, existen otros factores que inciden en el tipo de relación que éstas establecen con el Estado.

---

## Conclusiones

---

Este trabajo tiene entre sus aspectos más importantes analizar la forma en que las organizaciones están intermediando entre el Estado y la ciudadanía. Para ello, las dos hipótesis que guiaron el trabajo tenían como variables explicativas la trayectoria organizativa de los miembros de las organizaciones y la capacidad de gestión desarrollada por la organización medida por sus montos presupuestarios.

En cuanto a la hipótesis que plantea que la experiencia y trayectoria organizativa de los miembros de las organizaciones explica las características que adquiere la intermediación, podemos concluir:

- Este trabajo muestra un aspecto poco explorado del proceso político de las políticas públicas, ya que pocas veces se toma en cuenta el efecto de las dimensiones personales en los resultados políticos. Sin embargo, los hallazgos indican que los aspectos subjetivos muchas veces son sumamente importantes en la explicación del comportamiento de las organizaciones en sus relaciones con agencias gubernamentales. Las trayectorias muestran cómo los procesos de continuidad o de ruptura entre los distintos tipos de militancia de quienes conforman las organizaciones pueden dar lugar a diferentes tipos de relación entre éstas y el Estado. De la misma forma en este caso, reflejan el tránsito de la esfera estatal y/o partidaria hacia la sociedad civil, y los desafíos que eso acarrea; un ejemplo de esto lo constituye la forma en que el tránsito de la militancia partidaria a la participación en movimientos sociales implicó mayor autonomía de las organizaciones conformadas por personas que experimentaron este quiebre. Desde este punto de vista, incluir el análisis de la influencia del paso de las personas por diferentes tipos de organizaciones, permite incorporar otras perspectivas para estudiar las relaciones Estado-sociedad civil.
- Para poner atención en el proceso político de las políticas públicas es importante tener en cuenta las características, los recursos, los contactos y las expectativas con

que entran los actores que participan en dicho proceso. En este caso las organizaciones civiles en los últimos años han asumido un rol relevante en la hechura de políticas sobre todo en el área social, por lo que resulta muy importante indagar los factores que intervienen en su configuración como actores dentro del proceso mencionado, principalmente en temas en los que por las características de su trabajo, es fundamental su participación. En el caso de Nicaragua, las organizaciones civiles han ido convirtiéndose en intermediarias de intereses debido a su capacidad de interlocución tanto con sectores de población con que trabajan, como con instancias estatales.

- La persistencia de rasgos clientelares dentro de la cultura política hace que los partidos políticos desarrollen mecanismos de control y cooptación hacia las organizaciones, de manera que algunas de éstas se convierten en intermediarias entre los partidos y sus clientelas. En la mayoría de los casos, las relaciones entre las organizaciones y los partidos políticos, se dan más que a través de vínculos formales, mediante redes de relaciones personales que se crean y sostienen a través de la militancia compartida entre agentes partidarios, gubernamentales y miembros de las organizaciones civiles. La existencia de este tipo de lazos otorga a las organizaciones posiciones privilegiadas en los espacios de interacción frente a otras que no cuentan un tejido de relaciones similar, adjudicándoles lo que Auyero denomina una centralidad posicional dentro del entramado de actores (Auyero, 2001). El desarrollo de este tipo de prácticas, puede dificultar el acceso en igualdad de condiciones para todas las organizaciones a los espacios de participación ciudadana y constituirse en un obstáculo para el desarrollo formas asociativas más autónomas.

En este mismo sentido, lo anterior plantea para las organizaciones civiles el desafío de empezar a repensar sus relaciones con otros tipos de organizaciones como los partidos políticos de manera que éstas puedan ir más allá de la asimilación y cooptación o la confrontación.

- Muchas organizaciones que surgieron en la década del noventa con su proyecto participativo han implicado un aporte sustantivo a la ampliación de los repertorios de participación. Sin embargo, el origen de sus miembros y el formato de las relaciones que sostienen con algunos partidos políticos ha limitado el potencial que tenían para actuar como agentes que contribuyeran al proceso de democratización, debido a que muchas de ellas continúan vinculadas a través de diversos lazos a proyectos partidarios lo cual pone en cuestión su autonomía. En este sentido, muchas de ellas, sobre todo las que ejercen un tipo de intermediación clientelar, tienden a instrumentalizar los procesos de participación e incidencia política para legitimar acciones gubernamentales a cambio de reconocimiento político.
- A pesar de la persistencia de relaciones clientelares, se pudo constatar por la experiencia de algunas de las organizaciones, que existe un proceso de construcción de autonomía de parte de algunas organizaciones y movimientos en el seno de la sociedad civil nicaragüense. Lo anterior ha implicado procesos de ruptura y movilidad entre diferentes tipos de militancia, al respecto Dagnino (2006) plantea que las disputas entre distintos proyectos políticos se traduce en tensiones, dislocamientos, y nuevos rumbos que pueden ser observados desde las trayectorias individuales (Dagnino, 2006:85). Como se pudo constatar, contrario a lo que sucedió en otros países donde los procesos de transición implicaron que muchas personas pasaran del activismo en movimientos sociales a posiciones y cargos dentro del Estado, en Nicaragua se observa una trayectoria en dirección contraria, muchas personas después de fungir como autoridades o funcionarios, pasaron a la esfera de la sociedad civil militando en movimientos sociales y/o conformando organizaciones civiles (Dagnino, 2006; Serra, 2007). De lo que devienen dos resultados interesantes: por un lado, con las personas se traslada un cúmulo de experiencia en materia de gestión de asuntos públicos hacia la sociedad civil, lo cual es positivo, pues contribuye al fortalecimiento de esta esfera en un país donde su existencia como tal es aún incipiente. Por otro lado, tratándose de que quienes pasan a conformar las organizaciones civiles son personas que en su mayoría han estado

vinculadas a los partidos políticos, el desafío consiste preservar la autonomía de las organizaciones más allá de las afinidades y lealtades partidarias.

- Sobre las formas en que las organizaciones interactúan con el gobierno, retomando los elementos de la adaptación que se hizo a la tipología de Jordan, se constató que la capacidad de disponer recursos no es determinante en el tipo de interacción que se genere. Sin embargo, lo que sí se encontró fueron algunas similitudes entre el tipo de interacciones y los tipos de intermediación que se construyeron, estas similitudes se basaron en el rol del gobierno al definir los objetivos y la naturaleza de la política. Así, las organizaciones que ejercen un tipo de intermediación clientelar mantienen una relación con instancias gubernamentales que se asemejan a lo que Kooiman denomina cogobierno, esta forma de gobierno se caracteriza por la coordinación y la colaboración entre los actores, sin embargo, pese al carácter colaborativo de estas interacciones, aquí el gobierno mantiene su capacidad de ser quien defina el objetivo y los lineamientos de la política. El tipo de intermediación universalistas se asemeja en algunos casos a redes descritas por Rhodes debido fundamentalmente por dos razones: una, es porque las organizaciones son más autónomas del gobierno, y la segunda es porque las áreas de política en que estas organizaciones trabajan comúnmente tienen que ver con temas en los que el funcionariado tiene muy poca experiencia y conocimiento, lo que genera que al definir aspectos medulares las organizaciones logren posicionarse mejor que en otras áreas.
- Un aspecto en el que no se logró profundizar fue la relación entre las organizaciones civiles y las agencias de cooperación, sin embargo es un aspecto interesante para profundizar pues la autonomía debería evaluarse no sólo en referencia al Estado y a los partidos políticos, si no también a las agencias de cooperación que muchas veces inducen las agendas tanto de los gobiernos, como de las organizaciones civiles.

En relación a la segunda hipótesis que plantea que un segundo factor que puede explicar las características que adquiere la intermediación es la capacidad de gestión financiera, se encontró que ésta no es un factor determinante en los tipos de intermediación que ejercen

las organizaciones a las que se les aplicó las entrevistas. De igual forma, el uso de algunas herramientas estadísticas para analizar si se observaba alguna tendencia que indicara una relación entre el ejercicio presupuestario y dos tipos de organizaciones –corporativas y ciudadanas - indicó que no existe una tendencia que muestre algún tipo de relación lineal entre ambas variables. Los resultados encontrados rebaten lo expresado por quienes sostienen que la capacidad de gestión financiera y la procedencia de los fondos que ejecutan las organizaciones están estrechamente vinculados con la forma en que éstas se relacionan con el Estado.

En lo que concierne a recomendaciones se concluye que cuando se conciben los procesos de participación, es importante tener en cuenta además del aspecto técnico y jurídico, los factores que condicionan la racionalidad de los actores en su intervención en el proceso de las políticas públicas, los cuales muchas veces tienen que ver con aspectos subjetivos como sus historias y trayectorias. Ambos son de suma importancia debido a que como lo apuntan algunos autores, los procesos de socialización son determinantes a la hora en que se configuran las concepciones que tienen las personas sobre la participación en los asuntos públicos. De igual forma es importante poner especial atención dentro del proceso político de las políticas públicas a la conformación de redes de relaciones que muchas veces funcionan de forma más efectiva que otros mecanismos establecidos formalmente. En este sentido las organizaciones civiles como uno de los actores que han ido cobrando peso dentro del entramado de actores que intervienen en la hechura de las políticas públicas se les debe considerar atendiendo no sólo a su dimensión discursiva, sino al abanico de recursos con que cuentan, entre los que de acuerdo a los hallazgos de este trabajo, se encuentran los contactos y el capital que constituye la experiencia previa de los actores en otro tipo de organizaciones.

Algunas de las preguntas que podrían sugerir aspectos sobre los cuales sería interesante explorar en un futuro son: ¿Cómo pueden valorarse los tipos de intermediación encontrados por este trabajo de cara al fortalecimiento del proceso de democratización aún incipiente en Nicaragua? Si partimos de que en 1990 se inició un proceso de autonomización de la

sociedad civil y a partir de la misma fecha se produjo un incremento exponencial de organizaciones civiles, las cuales han ido cobrando relevancia como interlocutores frente al Estado ¿Cómo puede valorarse el rol jugado por las organizaciones civiles dentro de este proceso? ¿Han contribuido al fortalecimiento de la sociedad civil durante los últimos 18 años? ¿Es positiva o negativa la relación que sostienen algunas organizaciones con los partidos políticos, de cara a su participación en el proceso de políticas públicas? ¿Los procesos de construcción de ciudadanía promovidos por las organizaciones civiles durante los últimos 18 años dirigidos a un importante segmento de población – si se tiene en cuenta la población que cubren las organizaciones civiles en su conjunto- y el esfuerzo de parte de muchas organizaciones por mantener ciertas parcelas de autonomía, podrán sostenerse frente a las intenciones del actual gobierno de reconstruir un tejido organizativo alrededor de un partido político, en un país altamente empobrecido y donde el partido que se plantea tal propósito actualmente cuenta con recursos estatales? Desde una perspectiva más comparativa valdría la pena plantearse cuales pueden ser las diferencias en los procesos de las sociedades civiles entre países como Nicaragua y El Salvador, pese a algunas diferencias, mantienen algunas similitudes en algunos procesos.

Finalmente consideramos que sería interesante explorar a futuro el estudio a las organizaciones civiles como intermediarias frente al Estado, pero profundizando un poco más el análisis desde la perspectiva de los ciudadanos y/o los grupos y personas con quienes trabajan dichas organizaciones. De manera que se pueda contar con una mirada más completa sobre los procesos de intermediación de intereses asumidos por las organizaciones civiles.

## Bibliografía

---

- Revilla Blanco Marisa (2002) *Las ONGs y la Política*. Editorial Istmo. Madrid.
- Méndez José Luis (1998) *Organizaciones Civiles y Políticas Públicas en México y Centroamérica*. Ed. Porrúa. México.
- Canto Manuel (1998) *De lo Cívico a lo Público*. Red Mexicana de Organizaciones Civiles. México.
- Canto Manuel (2000) *Entre lo Cívico y lo Gubernamental*. Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos. México.
- Rhodes, R. A. W. (1996) “*The New Governance: Governing without Government*”, Political Studies.
- Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Jordan, A., Wurzel, R. K. W., y Zito, A. (2005) *The Rise of “New” Policy Instruments in Comparative Perspective: has Governance Eclipsed Government?*”Political Studies.
- Pierre, J. y Peters, B. G. (2000) *Governance, Politics and the State*, Basingstoke, Hampshire: McMillan Press.
- Rhodes, R. A. W. (2000) *Governance and Public Administration*, en Jon Pierre (coord.) *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.



- Kooiman, J. (2000) *Societal Governance: Levels, Models, and Orders of Social-Political Interaction*, en Jon Pierre. *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Olvera Alberto J. (2003) *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: México*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Dagnino Evelina, Olvera y Panchifi. (2006) *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Melucci Alberto. (1999) *Acción Colectiva, Vida Cotidiana y Democracia*. Colegio de México. México.
- Pitkin Hanna. (1985) *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. España.
- Corzo Susana. (2002) *El Clientelismo Político como intercambio*. Institut de ciències polítiques i socials (ICPS) Barcelona. España.
- Gonzáles A José (1997) *El Clientelismo político. Perspectiva antropológica*. Anthropos Editorial. Barcelona. España.
- Hengtenberg Peter y otros (1999) *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*. Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.
- ASDI-BID (2006). Mapeo y caracterización de las organizaciones de la sociedad civil en Nicaragua, versión digital, Managua.
- Jean L. Cohen y Andrew Arato (2002) *Sociedad Civil y Teoría Política*. Fondo de Cultura Económica. México

- Montenegro Sofía (2005) *Nicaragua la gobernabilidad al servicio de las reformas*. Centro de investigaciones de la comunicación. Nicaragua.
- Ewig Christina (1999) *The strengths and limits of the NGO women's movement model: Shaping Nicaragua's democratic institutions*. JSTOR.
- Auyero Javier (2001) *La política de los pobres: Las practicas clientelistas del peronismo*. Series en Cuadernos Argentinos. Manantial, Buenos Aires. Argentina.
- Eisenstadt, S. N. (1984) *Patrons, clients and friends. Series in Themes in the Social Sciences*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Giddens, Anthony. (1995) *La constitución de la sociedad*. Amorrortu. Buenos Aires. Argentina.
- Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (1999) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica. México. México.
- Fernández Guerra Carrillo Fabiola (2002) *La participación de las organizaciones civiles en el diseño e implementación de políticas públicas: el caso del proyecto de la salud sexual y reproductiva en el Distrito Federal*. FLACSO, Sede Académica de México. Tesis.
- Presutto, Michele (2000) *Sociedad civil y democracia: las organizaciones civiles de derechos humanos en México*. FLACSO, Sede Académica de México.
- Kruijt Dirk (2000) *Baile de disfraces: ensayos sobre viejos y nuevos actores en la sociedad militar y la sociedad civil en América Latina*. FLACSO, Sede Académica de México.

- Sojo Carlos (1995) *La gobernabilidad en Centroamérica: la sociedad después del ajuste. Demandas sociales, reforma económica y gobernabilidad en Costa Rica.* FLACSO, Sede Académica de México.
- Carballo Quintana Manuel y Günther Maihold. Comp. (1994) *¿Qué será de Centroamérica? : gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil.* Fundación Friedrich Ebert. San José, Costa Rica.
- Castillo Palma Jaime y otros. (2001) *Pobreza y organizaciones de la sociedad civil.* Universidad Autónoma de Puebla. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Red de Investigación Urbana. Puebla México.
- Serra Vásquez Luis (2007) *La sociedad civil nicaragüense. Sus organizaciones y sus relaciones con el Estado.* Centro de análisis sociocultural. Universidad Centroamericana UCA. Managua, Nicaragua.
- Management Development and Governance Division Bureau for Policy and Programme Support United Nations Development Programme (1997) *Reconceptualising Governance.* New York, USA.
- Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2004) *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos.*
- Cerrillo i Martínez Agustí (2005) *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia.* Ministerio de Administraciones Públicas. Instituto de Administración Pública. Barcelona, España.

Anexos

Anexo 1

**Matriz de procesamiento de la información proveniente de las entrevistas**

Variable	Dimensiones	Preguntas
Intermediación	Representación y Participación	<p>1. <u>¿En qué espacios interinstitucionales participa la organización? ¿Por qué?</u></p> <p><b>FUMDEC 1:</b> En el CDM, en la comisión de equidad del municipio de Matagalpa, y dentro de la comisión de economía, y en el CDD ocupando la secretaría, acaba de asumirse. En esos dos espacios.</p> <p><b>ODESAR 2:</b> En todos los CDMs en los municipios en donde estamos, entonces estamos en El Tuma – La Dalia, Muy Muy, Esquipulas, San Ramón, y San Dionisio con proyectos grandes e integrales, y como mesa estamos en la de producción y medio ambiente y en la social, si hay social o la de género</p> <p><b>FEDICAMP:</b> La mayor parte de las asociaciones participan en los CDMs que son los comités de desarrollo municipal, hay dos compañeros que son representantes de Fedicamp en el CDD que es el departamental, que es en Estelí y en Madriz, en Ocotal todavía no hay presencia, pero todas las asociaciones están involucradas en los CDMs y ahora con los famosos CPCs hay personas que están incluidas, la verdad es que nosotros como FEDICAMP no escatimamos si es CDM o CDD o CPC, a nosotros nos interesa con la gente que quiere trabajar y que tiene espíritu de organización...</p> <p><b>UCA M 3:</b> Prácticamente nosotros no hemos tenido mucha participación a nivel institucional, uno porque siempre suceden cosas a nivel municipal, por ejemplo, a veces los alcaldes no se llevan bien con las organizaciones que hacen un buen trabajo Se están haciendo las gestiones para participar en la comisión de turismo que está dirigida por la alcaldía y en sí se ha estado haciendo gestiones para participar en algunas mesas temáticas de la alcaldía, la comisión de educación, y la de recursos naturales. En la de educación se ha participado unas seis veces y en las otras no se ha</p>

		<p>tenido respuesta. Como UCA, no a nivel de socios, si hay algunos que están participando en los Consejos de Poder Ciudadano, algunos socios de las cooperativas son coordinadores en algunos casos de estos consejos y en otros casos, ocupan algún cargo dentro de los CPC. Estamos haciendo coordinaciones con el INTUR a partir de octubre, hemos sido una de las primeras organizaciones a nivel del Norte que tenemos guías capacitados y certificados por el INRUR, contamos con 14 guías capacitados que tienen sus certificados que se les extendió en noviembre por parte del INTUR como parte de la coordinación que hemos estado estableciendo. Antes teníamos relación con el MARENA, porque nosotros funcionamos dentro de un área protegida.</p> <p><b>GRUPO VENANCIA 5:</b> En el CDM y estamos más bien como representante de la Red Nacional en la comisión nacional de lucha por la violencia, que ni funciona... en el CDD no estamos.</p> <p>La Amistad: En el CDM en la comisión social, en la comisión municipal de la Niñez. Y tenemos nuestro espacio de incidencia con funcionarios del poder judicial,</p>
--	--	--

## Anexo 2

---

### Entrevistas

- Lic. Mardonio Rodríguez. Responsable del área de capacitación Grupo FUNDEMOS. Entrevista realizada en mayo 2008.
- Lic. Marlene Rodríguez. Sub Directora Fundación Mujer y Desarrollo Económico Comunitario FUMDEC. Entrevista realizada en diciembre 2007.
- Lic. María Eugenia Gómez. Responsable del área de incidencia política Grupo Venancia. Entrevista realizada diciembre 2007.
- Ing. Marcia Avilés. Directora Organización para el Desarrollo Municipal ODESAR. Entrevista realizada diciembre 2007.
- Lic. Sergio Sáenz. Coordinador Movimiento Comunal Matagalpa. Entrevista realizada agosto 2007.
- Lic. Marlene Chavarría. Directora Asociación La Amistad. Entrevista realizada diciembre 2007.
- Lic. Sofía Montenegro. Centro de Investigaciones de la Comunicación. Entrevista realizada agosto 2007.
- Mtra. Margine Gutiérrez. Asesora en el área de participación ciudadana en la Alcaldía de Matagalpa por el Servicio Nacional Holandés para la Cooperación, SNV. 2002 – 2005. Entrevista realizada marzo 2008.
- Marlon Sovalbarro. Secretario del Concejo de Administración de la UCA Miraflor. Entrevista realizada diciembre 2007.

- Lic. Olania Briones. Secretaria de la Junta directiva de FEDICAMP. Entrevista realizada diciembre 2007.

### **Anexo 3: Breve caracterización de las organizaciones entrevistadas**

---

**Grupo Venancia:** Es una organización de Mujeres fundada en 1991, su sede está ubicada en la región centro-norte de Nicaragua. Sus sujetos destinatarios son mujeres jóvenes y adultas, del casco urbano y rural. Se define como un grupo de Educación y Comunicación Popular Feminista. De acuerdo a lo expresado en su misión desarrollan procesos de capacitación, reflexión y sensibilización sobre los derechos de las mujeres.

La Organización para el Desarrollo Municipal **ODESAR**, es una organización no gubernamental fundada en 1990. El trabajo que realiza tiene cobertura departamental. Se define como una organización cuyo propósito fundamental es contribuir al desarrollo municipal. En su trabajo privilegia proyectos que combaten la pobreza en el sector rural.

La Fundación para el Desarrollo Económico Comunitario **FUMDEC**, se creó en 1996. Sus principales ejes de trabajo son la incidencia política y el desarrollo económico comunitario. Tiene cobertura departamental y desarrolla su trabajo en zonas urbanas y rurales; su sujeto principal son las mujeres rurales. Su misión organizacional es contribuir a que las mujeres rurales se desarrollen como ciudadanas plenas con liderazgo económico, político y social.

**La Asociación La Amistad** fue fundada en 1993, el trabajo que realizan tiene cobertura municipal, enfocándose en mayor medida en zonas urbanas. Su trabajo lo desarrollan con niñas/os en situación de riesgo social. Su principal objetivo es promover el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia.

**Grupo Fundemos** fue creado en 1992. Es la única organización entre todas las que se entrevistaron que tiene cobertura nacional. Esta organización no desarrolla trabajo con grupos de base. Su trabajo lo realizan con las alcaldías y organizaciones de la sociedad civil. Se enfocan en la promoción y consolidación de espacios de participación ciudadana



en los municipios. Su principal objetivo es fortalecer las instituciones democráticas en Nicaragua y fomentar los espacios de participación ciudadana.

La Federación para el Desarrollo Integral entre Campesinos y Campesinas **FEDICAMP**, es una federación de asociaciones que trabajan con el sector campesino en tres departamentos de la región norte del país. Sus acciones las desarrollan en las áreas de producción agrícola y gestión del desarrollo rural. Como Federación el énfasis de su trabajo está en la asesoría y fortalecimiento de las capacidades de las asociaciones afiliadas, las cuales promueven acciones en desarrollo económico y reactivación productiva.

La Unión de Cooperativas Agropecuarias **UCA Mirafior**, fue fundada a inicios de 1990, agrupa 11 cooperativas que se dedican a la producción y comercialización de café. Las uniones de cooperativas se crearon en las zonas