

El giro a la izquierda en los Gobiernos Locales de América Latina

Créditos:

Coordinación: Fernando Carrión M. y Paúl Ponce S.

© 5ta avenida editores

Dirección editorial: Pablo Salgado J.

Diseño gráfico: Editorial El Conejo

Corrección de estilo: Mauricio Alvarado Dávila

Diseño portada: Antonio Mena

5ta. Avenida Editores

Av. 12 de Octubre N24-739 y Colón

Edif. Boreal, Torre A, Of. 1508

23826901 – 26020761

www.lagranmanzana.com.ec

ISBN: 978-9942-8524-2-7

Impresión:

Ecuador, marzo 2015

© Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro sin la expresa aprobación de los editores.

Índice

Pág.

7 Presentación

1. Introducción

Devolver la polis a la ciudad

11 *Fernando Carrión M. y Paúl Ponce*

2. Giro a la izquierda en América Latina

El giro a la izquierda en los Gobiernos locales de América Latina

21 *Fernando Carrión M.*

Una mirada panorámica a la primera ola local de la izquierda

57 *Benjamín Goldfrank*

3. La construcción nacional de la izquierda en lo local

El avance y la consolidación de la izquierda brasileña en el escenario político del pos- 85. Un breve análisis de la trayectoria del Partido de los Trabajadores (PT) en los Gobiernos locales en Brasil

81 *Lina Magãhaes*

El FSNL y la participación ciudadana a nivel local en Nicaragua (2007-2013): ¿un nuevo escenario para la hegemonía política?

101 *Armando Chaguaceda*

Las relaciones entre lo nacional y lo local en el Ecuador: los gobiernos de izquierda en las dinámicas de ascenso al poder político

129 *Sebastián Mantilla*

4. Las ciudades precursoras de la izquierda

La izquierda política en las elecciones subnacionales de Lima Metropolitana

1 Porto Alegre: participación contrahegemónica, efecto-demostración y deconstrucción del modelo

179 *Luciano Fedozzi*

La ciudad de los sueños y las pesadillas. Rosario y su política de desarrollo local (1995-2013)

213 *Oscar Madoery*

Montevideo frenteamplista: Del Gobierno de la ciudad al Gobierno Nacional (1990-2015)

237 *Altair Magri*

5. La contemporaneidad de la izquierda y su legitimidad política

Gobiernos de izquierda en Bogotá: retos del fenómeno político

265 *Sergio García*

La izquierda en el Gobierno de Quito cuando la ciudad sucumbe frente al centro y la nación

291 *Felipe Burbano de Lara*

¿Construyendo ciudadanía desde la izquierda? El caso de La Paz

333 *Maira Zuazo*

6. La izquierda en las grandes ciudades

Políticas sociales y construcción de ciudadanía en un Gobierno de iz-

367 *Alicia Zicardi/Lucia Álvarez*

La política urbana del Partido de los Trabajadores en el Brasil: De la utopía al impasse

407 *Erminia Maricato*

Los municipios en Santiago de Chile: una entrada fragmentada de la izquierda

439 *Danae Mlynartz*

El FSLN y la participación ciudadana a nivel local en Nicaragua (2007-2013): ¿Un nuevo escenario para la hegemonía política?

Armando Chaguaceda

1 **Armando Chaguaceda:** profesor investigador, Departamento de Gestión Pública y Desarrollo
Universidad de Guanajuato Campus León.

Introducción

En Nicaragua, la autonomía municipal fue paulatinamente restaurada al amparo de la Constitución (1987) y de la Ley de Municipios (1988), en las postrimerías de la etapa revolucionaria (Prado, 2012: 319), tras varias décadas de centralismo somocista y siete años de vanguardismo sandinista. A partir de este marco formal –y de lo sucesivamente estipulado en legislación complementaria–, la ciudadanía nicaragüense pudo incidir en la arena pública local a través de las organizaciones sociales y través de una serie de mecanismos establecidos en distintos instrumentos que orientan las políticas de participación estatales.

Tomando en cuenta los antecedentes históricos de estos procesos y su vinculación con coyunturas y conflictos políticos específicos, este trabajo aborda la relación entre el desarrollo de la participación en entornos locales de Nicaragua y su vinculación con la agenda política del FSLN, con especial énfasis en la etapa abierta tras su regreso al Gobierno nacional en 2006. Para ello nos apoyamos en lo aportado por estudios previos², los cuales permiten adelantar una periodización del fenómeno en diferentes fases:

- (1979-1990) Modelo revolucionario, con partido hegemónico y organizaciones sociales aliadas en la construcción de un proyecto político con fuerte orientación socialista. Subordinación vertical estatal-partidaria de las organizaciones y participación populares, con agregación de demandas y, a partir de 1987, rela-

2 La academia nicaragüense es pródiga en estudios sobre la temática participativa y su relación con los Gobiernos locales en la etapa posrevolucionaria. Entre sus principales desarrolladores, cuyos aportes nutren la presente reflexión, encontramos los investigadores Silvio Prado, Luis Serra, Roberto Stuart y Angie Largaespada. A Roberto y Angie agradezco especialmente sus valiosos comentarios al presente texto.

tiva autonomía de la agenda del Gobierno nacional. Coexistencia de guerra civil y oposición pacífica.

- (1990-1994) Organizaciones revolucionarias resisten al emergente modelo neoliberal; entorno de crisis sociopolítica con poca institucionalización de la participación; expansión de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) –nutridas con personal sandinista– y de sus nexos con Cooperación Internacional. Inestabilidad de los Gobiernos municipales (Prado, 2012: 320).
- (1995-1999) Reducción de la protesta social –aceptación del rumbo económico y anclaje en la gestión/concertación local– por influencia partidista y estatal. Creación del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (Conpes) como expresión de la demanda histórica por un espacio nacional de concertación para el diálogo Estado–sociedad civil (SC).³
- (1999-2006) Expansión de los espacios de concertación y participación; creación de la Ley 475, que incluye las asociaciones civiles como actor en políticas públicas locales. Fomento de una participación funcional que restringe las alternativas a atender políticas inmediatas y locales –sin tocar los problemas nacionales– y desresponsabiliza al Estado transfiriendo a la sociedad la respuesta a los graves problemas sociales.⁴ Aprobación de Ley Régimen de Presupuesto Municipal que pone el presupuesto local al alcance de la incidencia ciudadana; nueva Ley de Transferencia Presupuestaria a Municipios incrementa el ingreso de estos últimos, estableciendo la obligatoriedad de las consultas con la ciudadanía como condición para recibir los fondos del presupuesto central.

3 Por recelo oficialista (PLC) y opositor (FSLN) a compartir cuotas de poder, dicha instancia no sería operativa hasta 1999. Para 2006 queda integrada por 179 miembros procedentes de sindicatos, OSC, gobiernos locales, universidades y movimientos sociales, entre otras organizaciones (Serra, 2007:130), y estará limitada por factores como su carácter consultivo, su dependencia presidencial y la escasez de recursos.

4 Ver “La relación Gobierno-sociedad: un debate indispensable” en Montenegro; Cuadra & Saldomando, 2009,117-122.

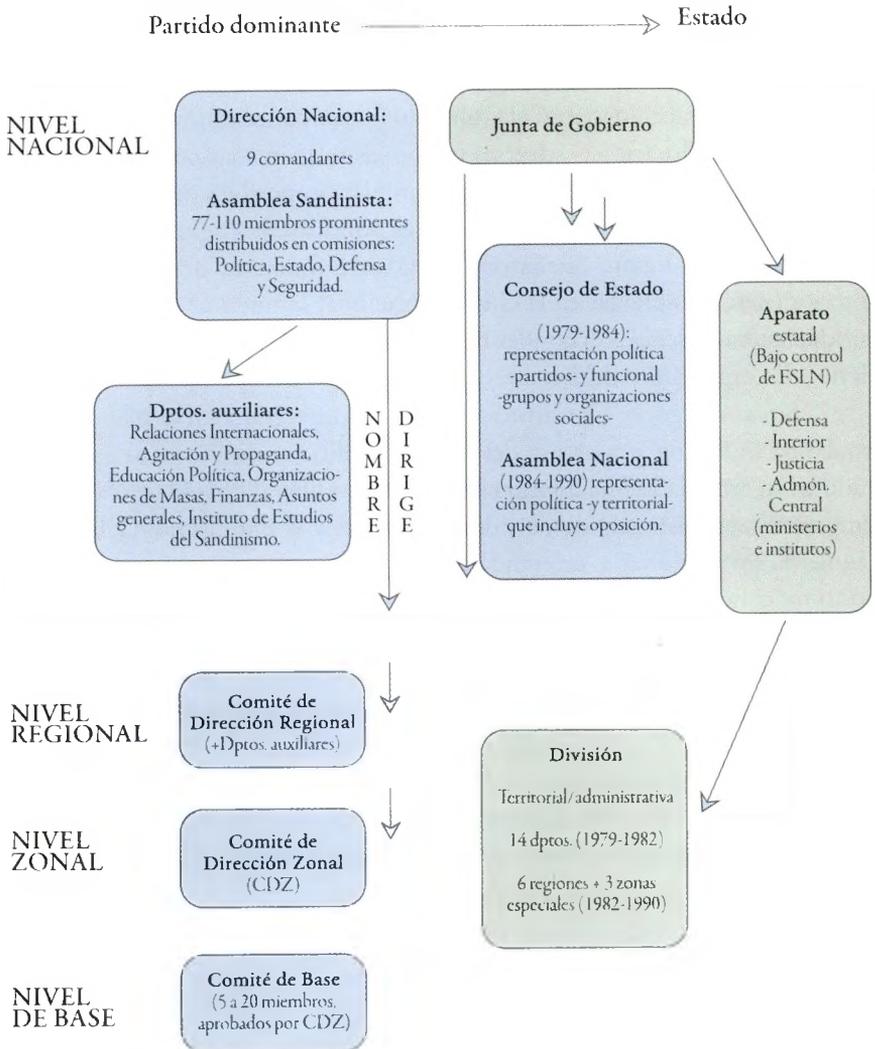
- (2007-actualidad) Modelos de participación inmersos en la crisis política que divide al país. Contraposición de un modelo de acompañamiento pluralista concertacionista (basado en los Consejos de Desarrollo Municipal) y otro de acompañamiento partidista y paragubernamental (consejos y gabinetes del Poder Ciudadano y actualmente los gabinetes de Familia), donde el Ejecutivo recibe y resuelve demandas y las organizaciones ejecutan. El FSLN solo reconoce sus organizaciones y espacios de participación y la oposición privilegia los suyos, cada vez más debilitados.

Semejante decurso histórico político será desarrollado, más en profundidad, en los apartados siguientes, procurando comprender, en sintonía con los objetivos del trabajo, la relación entre la agenda política del FSLN –como partido y Gobierno– y el estado de la participación y Gobiernos locales.

Breve recorrido histórico (1979-2006)

La revolución sandinista compartió rasgos comunes con otros experimentos radicales de cambio social: una visión normativa del tipo de sociedad deseada y de la hoja de ruta para lograrla, acompañada de un rechazo radical al viejo orden derrotado y una intolerancia con las voces discrepantes (Martí & Close, 2009: 16-17). El régimen establecido en la etapa 1979-1990 propició un crecimiento de la organización y la participación populares, marcado por la impronta de la contienda y la consecuente militarización de la sociedad, la crisis económica, las herencias del pasado y los propios errores del proceso revolucionario (Serra, 1989). La restricción a los derechos ciudadanos –típica de un entorno de guerra civil y de un modelo clásico de izquierda revolucionaria con su correspondiente partido de vanguardia dominante– dejó como resultado un entramado organizativo (ver Anexo 1) dependiente de la tutela partidaria y de los recursos estatales (Serra, 2007).

Anexo 1: Estructura del FSLN y del sistema político de la Revolución (1979-1990)



Fuente: Laboración Propia

Las condiciones de guerra favorecieron una concepción de partido hegemónico y de toma de decisiones concentrada y vanguardista –la Dirección Nacional–, que impregnó a la dirección estatal⁵ y el régimen político revolucionario. Si bien se incrementaron –en comparación con la etapa somocista– las posibilidades de la ciudadanía para tomar parte en campañas educativas, sanitarias, agrarias y defensivas desplegadas al calor de la Revolución, también existieron restricciones al disenso y la oposición, pues, bajo la denominada “estrategia de control ciudadano”, el Gobierno instauró mecanismos que le permitieron manejar situaciones adversas (como las relacionadas con la guerra civil y las agresiones externas) y conocer con antelación posibles desórdenes y protestas públicos en contra de sus decisiones políticas. Se erigió un esquema en la que, simultáneamente, quedaron separadas las funciones de defensa y orden interior (antes fusionadas en la Guardia Nacional somocista) al tiempo que se producía una articulación con las bases populares del Frente, el aparato partidario y los organismos del Estado (Cuadra, 1998: 80-81).

Sin embargo, la Constitución de 1987 consagraría en el plano legal la paulatina mutación y apertura del régimen político sandinista, al haber reunido en su articulado una mixtura entre la lógica liberal –basada en la división de poderes, la existencia de partidos opositores y el pluralismo– y la de una izquierda revolucionaria, orientada a la transformación social e institucional, con una concepción mística del sujeto “pueblo” y con soluciones institucionales distantes del pluralismo político y la democracia representativa. Para su creación fue estudiada con tiempo y detalle la experiencia política en sistemas electorales, parlamentos y partidos de países socialistas y capitalistas (McConnell, 2009: 273). Y, aun cuando no derogó radicalmente la hegemonía del partido-Estado (en tanto control de este sobre áreas clave de la economía y las Fuerzas Armadas) con ella se abrieron las puertas a la competencia política y la posibilidad de ulteriores reformas institucionales y legales (Álvarez & Vintró, 2009: 171-174).

El régimen instaurado en Nicaragua difería (especialmente a partir de 1984) del modelo clásico de socialismo de Estado vigente entonces en los

5 La propia Dirección Nacional, aunque tomaba sus decisiones como resultado de las deliberaciones de sus nueve miembros, no trasladó esa lógica al seno del FSLN ni al resto del sistema político revolucionario, de forma tal que terminó siendo “un caudillo con nueve cabezas en lugar de una” (Ramírez, 1999: 66).

países socialistas, toda vez que “lo que pretendían los sandinistas era el pluralismo dentro de la hegemonía del FSLN” más cerca del modelo del PRI mexicano que del Partido Comunista cubano (McConnell, 2009: 271). Sin embargo, sus limitaciones democráticas llevaron a que 14 partidos políticos de oposición suscribieran (1987) un documento contentivo de 17 puntos relacionados con propuestas de reformas constitucionales: separación partido-Estado-Ejército, veto a la sucesión familiar o la reelección presidencial, limitación de las facultades del Ejecutivo, prohibición del voto militar y despolitización de FF.AA., reformas al Poder Electoral y mayor independencia al Poder Judicial, elección de procuradores de DDHH y creación de un Tribunal de Garantías Constitucionales, establecimiento efectivo de las autonomías universitaria y municipal (Esgueva, 1999: 104). Parte de estas demandas sería implementada de cara los comicios de febrero de 1990, en los cuales el FSLN perdería el poder.

En la coyuntura abierta tras las elecciones de febrero de 1990 coincidieron tres amplios y complejos procesos –un cambio de régimen político, una reestructuración económica y una pacificación nacional (Cuadra, 1998:83)–, los cuales pueden identificarse, de forma conjunta, como un proceso de transición. Se modificaron las condiciones del campo político, llevando a los actores políticos relevantes (antes enfrentados en una lógica amigo-enemigo) a consolidar los procesos de pacificación y estabilización económica, y a ubicarse en mejor posición dentro del nuevo orden postelectoral. Se fraguó paulatinamente, no sin altibajos, cierto consenso –entre el liderazgo del FSLN y los funcionarios del nuevo Gobierno– en torno a la defensa de la gobernabilidad y el rechazo a la violencia, frente a sectores populares que reclamaban la defensa de las conquistas sociales de la Revolución y a una derecha radical que buscaba liquidarlas.

Frente a las urgencias de la transición, las necesarias reformas políticas y la económica no recibieron igual atención ni se realizaron con la celeridad y profundidad requeridas (Téllez, 2000: 17), al tiempo que la persistencia de rasgos de la vieja cultura política –caudillismo, providencialismo, pragmatismo resignado (Pérez, 2008)– y del modelo de relación Estado-sociedad tradicional hicieron que el fortalecimiento de la democracia electoral, en un entorno de sociedad civil frágil, no bastara para revertir los problemas estructurales acumulados. La transición apuntó al rediseño del sistema político heredado

de la etapa revolucionaria, y de sus rasgos fundamentales como el presidencialismo, la centralización y la relación Estado-organizaciones populares en los marcos de un conjunto de conflictos y negociaciones políticos que debían conducir a un arreglo social durable. Dicho arreglo, sin embargo, confrontó la realidad de una crisis de hegemonía, en la que la fuerza sociopolítica dominante (FSLN) perdió la capacidad de reproducir los intereses sociales que representaba, ascendiendo otra fuerza (oposición), que no lograba imponerse de forma cabal (Saldomando, 1996: 5-11).

A partir de 1990 se inició una separación más clara entre sociedad civil y Estado, y entre sociedad civil y partidos políticos, estimulada por el distanciamiento entre el FSLN y algunas organizaciones y por fisuras en el interior del bloque opositor a la revolución. Las OSC se expandirían por las demandas de asistencia social derivadas de la implantación del modelo neoliberal y se agrupaban en dos grandes bloques: quienes defendían los logros de la revolución y quienes exigían la restauración del orden tradicional. Posteriormente, a medida que avanzaba el modelo neoliberal, el bloque progresista de la sociedad civil se bifurcó en dos grandes movimientos: los concentrados en la defensa del legado revolucionario (gratuidad de la salud y educación; posesión de viviendas, propiedades y medios de producción, vinculación partidaria) y los que, reconociendo ese legado, levantaron nuevas banderas (municipalismo, feminismo, derechos de pueblos indígenas, ambientalismo, etc.), en una agenda que buscaba aumentar la capacidad de participación e incidencia de la sociedad civil al margen de los partidos políticos y el Estado (Chaguaceda, 2011).

El Gobierno de Arnoldo Alemán (1997-2002) definió sus prioridades alrededor del crecimiento económico y dejó los valores democráticos, la gobernabilidad, la institucionalidad y la transparencia como asuntos propios de los partidos políticos. Promovió acciones para disminuir la autonomía de las organizaciones sociales, particularmente de las OSC, y legalizó asociaciones y fundaciones dirigidas por personas afines. Las OSC y movimientos sociales reaccionaron multiplicando su articulación para negociar un marco jurídico para la cooperación solidaria y en pro de fortalecer su incidencia en los temas de interés de la vida nacional, procurando frenar las pretensiones presidenciales. En octubre de 1998, el huracán *Mitch* cambió el panorama, y Alemán tuvo que someterse a la agenda de la Cooperación Internacional: gobernabilidad, transparencia, participación de la sociedad civil, descentralización y

políticas sociales para erradicar la pobreza. Pero, al poco tiempo, regresó a la ofensiva golpe firmando un pacto con el FSLN (2000) que debilitó a los movimientos sociales, fortaleció el control de ambos partidos sobre los poderes del Estado, disminuyó las posibilidades de fuerzas emergentes y significó un retroceso para la institucionalidad democrática (Prado, 2009).

La administración de Enrique Bolaños (2002-2006) perdió el apoyo de su matriz política (Partido Liberal Constitucional) y enfrentó un nuevo pacto entre Ortega y Alemán (2004), que vio trasladada parte de sus funciones al Poder Legislativo. Como medida para ampliar su base social, Bolaños redujo el acoso a las OSC y amplió los espacios de diálogo y consulta con estas, pero mantuvo la pobre cooperación y transparencia en sus políticas hacia el sector, concentrando (por vínculos e intereses del Ejecutivo) su atención en el Conpes, dentro de una continuidad de las políticas neoliberales.

En este contexto se aprobó la Ley 475 de Participación Ciudadana (2003), que sintetizó lo establecido en la Constitución Política y en otras normas y reformas posteriores, que ampliaron los derechos de participación y fiscalización de la ciudadanía sobre la gestión pública. La ley institucionalizó la participación de los pobladores en el ámbito local a través de asociaciones de pobladores, organizaciones sectoriales, consultas ciudadanas, cabildos municipales, estrategias de desarrollo y planes de inversión; definió los procedimientos para la petición y denuncia ciudadana y los mecanismos para asegurar la defensa de la participación ciudadana a través de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Su aplicación representó avances importantes al haber incorporado la participación dentro del sistema político y la gestión pública.

La 475 vinculó los diferentes espacios de participación en un sistema articulado que relacionaba la participación con las políticas públicas y definía las competencias de los CDM y estableció la creación de asociaciones de pobladores en barrios y comarcas. Normó la organización de los Comités de Desarrollo Departamentales (CDD), espacios de concertación y planificación del desarrollo entre los delegados ministeriales, asociaciones departamentales de alcaldes, asociaciones de la sociedad civil y representantes de los poderes Legislativo y Judicial. Reconoció al menos formalmente los consejos nacionales y sectoriales adscritos a los ministerios como mecanismos para concertar la formulación y el seguimiento de políticas públicas específicas.

Fortalecidos por la Ley 475 como espacios para la interlocución política local y a pesar de la existencia de problemas en su desempeño –poca capacidad de respuesta a problemas complejos, acotamiento de su accionar a consultas y proyectos, poco acceso a planes de alcaldías, competencia con otras instancias participativas–, el reconocimiento al trabajo de los CDM creció en el marco del bienio 2004-2006, en el marco de la implementación por la administración de Enrique Bolaños del Sistema Nacional de Participación Ciudadana. Lo que demostraría, según un destacado municipalista, la dependencia de estas instancias participativas de la voluntad política del Gobierno nacional (Prado, 2012: 322-326).

Sin embargo, algunos aspectos de la ley limitaron la efectividad en la participación. No definió procedimientos para asegurar una representación plural, sobre todo de representación comunitaria. Tampoco asignó recursos para el funcionamiento del sistema –lo que limitó su autonomía– ni estableció procedimientos o plazos para asegurar que la administración pública tuviera que pronunciarse a las propuestas generadas desde estos espacios. No definió mecanismos para acompañar y monitorear el cumplimiento de las propuestas ni para que la riqueza generada en el funcionamiento fuera sistematizada y convertida en aprendizajes para perfeccionar el sistema. Esta combinación de factores provocó que los espacios de participación creados por la ley no terminaran de consolidarse ni mostraran toda su potencialidad para encauzar la participación ciudadana en las decisiones públicas, pero tampoco podría decirse que fracasaron como espacios de diálogo y de participación en las esferas públicas nacional, regional y local. Ese era el estado del sistema de participación ciudadana cuando asumió el Gobierno el FSLN en enero del año 2007.

Continuidades y rupturas bajo el nuevo gobierno del FSLN (2007-2013)

Una vez en el poder, el Gobierno del FSLN ha imitado la estrategia de Alemán: cooperación y sociedad civil concentradas en reducir pobreza y generar empleo, dejando los valores democráticos, gobernabilidad, institucionalidad y transparencia como asuntos de orden interno y partidarios. Los contenidos de esta visión se convirtieron en una estrategia y curso de acciones de alto ca-

libre confrontativo, puestos en evidencia desde los primeros días de la nueva administración. Al ser el Conpes un organismo consultivo del Ejecutivo con participación de la sociedad civil, Ortega buscó modificar su composición y su directiva para asegurar una mayoría para las organizaciones afines a su partido y nombró a su esposa, Rosario Murillo, como secretaria ejecutiva del mismo. Ello provocó el rechazo de las organizaciones agrupadas en la Coordinadora Civil y en la Red de Desarrollo Local, lo cual fue replicado por el presidente en el discurso del 1ro de mayo de 2007, cuando sentenció: “... *que le den chance ahora a los pobres, a los trabajadores (...), invitaremos también a esos grupos que se autodenominan Sociedad Civil, que son financiados por los emisarios del imperio (...), estamos dispuestos a debatir en el Conpes todas estas políticas económicas, así como los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional*” (Radio, 2007).

Semejante accionar tiene un correlato programático. Dentro del FSLN, varios intelectuales han realizado la crítica a los formatos de democracia representativa de matriz liberal, cuya crisis identifican con la deslegitimación de los partidos como expresión organizada de la intermediación y, en sentido más general, con la del capitalismo como sistema socioeconómico. Dichos formatos son vistos como instrumentos del sistema –impulsados por alianzas entre la clase media, la cooperación y los Gobiernos extranjeros– que buscan simples mejoras de desempeño mediante prácticas y mecanismos (redes de influencia y participación en organismos de derechos humanos, opinión pública, asistencialismo social) para contener el avance las clases populares en pro del establecimiento de la democracia directa⁶ como nuevo sistema político. Según ese discurso –que contrapone institucionalidad democrática a justicia social–, el FSLN utilizaría la democracia representativa (ganando elecciones) e incorporar la democracia participativa (referéndum, plebiscitos) para avanzar a la democracia directa con la creación de consejos de diversa índole (Núñez, 2009). En una de las mejores precisiones disponibles en torno a los contenidos de tal democracia directa, se le define integrada por varios componentes: el referendo o el plebiscito –según corresponda– para la toma de decisiones en todo aquello para lo cual no sea suficiente la

6 Las alusiones a la llamada *democracia directa* aparecen en el Modelo de Gestión Pública Sandinista (2005), documento cuyas directrices generales nunca fueron implementadas en los municipios gobernados por FSLN antes de su regreso al Gobierno nacional en 2007 (Prado, 2010: 327-328).

competencia del Poder Ciudadano; la revocabilidad de los cargos públicos; una cuota mínima obligatoria de participación femenina en los cargos como mecanismo para luchar contra el patriarcado, en tanto parte del sistema de opresión contra el cual se promueve la transformación revolucionaria de la sociedad (Fonseca, 2009).

Desde la dirección del FSLN se presenta el modelo de la siguiente forma: "... tenemos el Modelo de Democracia Directa, que tiene que ver con la parte material, los presupuestos, la fiscalización, la contraloría social; y por el otro el modelo de participación también en la vida cotidiana" (Murillo 2009: 15). Lo que se articularía con una estrategia de acoger reclamos y participación populares –allende la pertenencia al Frente– e incorporar a los jóvenes (Murillo 2011) y "... articular al pueblo organizado (en los Consejos del Poder Ciudadano y en cualquier otra organización popular) con las estructuras de poder, y, por otra, reconstruir de abajo arriba y de arriba abajo, el Frente Sandinista como partido" (Grigsby 2009:10).

En esa dirección, aunque encuestas realizadas en el país por la firma M&R en diferentes momentos muestran que la participación de la población en algún tipo de organización comunitaria⁷ oscila entre el 20 % y el 23 %; al analizar esa participación comunitaria por simpatías políticas⁸, se hace visible que los simpatizantes del FSLN tienen una mayor disposición a organizarse, llegando a constituir 67 % de las personas que participan en organizaciones comunitarias y 70 % de quienes ejercen el liderazgo de esas organizaciones. Esto contribuye a explicar por qué el FSLN, aún siendo minoría (alrededor de 40 % del voto nacional), consigue mayor representación en las diferentes expresiones organizativas que existen en el país y, por ende, tiene mayor capacidad para controlarlas. Y cómo el discurso de sus dirigentes e intelectuales se materializa en un tendido organizacional afín.

Por su parte, sandinistas disidentes alertan sobre los déficits democráticos, las prácticas autoritarias y la partidización de las instituciones y políticas públicas (Chamorro, 2008), insisten en el advenimiento de un régimen que fusione Estado-partido y familia –y que se halla a medio camino en la cooptación

7 Definimos como tal cualquier tipo de organización (religiosa, altruista, deportiva, comité de desarrollo, etc.) que promueva alguna acción positiva en la comunidad.

8 Encuesta Sismo XXVII (diciembre 2010), M&R Consultores.

del Ejército y la Policía—, en el que los únicos contrapesos visibles radican en la sociedad civil y la prensa independiente —cuyos espacios se han reducido— y en una reducida oposición parlamentaria que debe definir una estrategia política coherente (Chamorro 2011). Otras voces reconocen que el escenario político actual consagra la asimetría de fuerzas entre los contendientes, en beneficio de un partido de Gobierno cuya capacidad de controlar y cooptar parece imbatible, con un manejo pragmático de lo público —encubierto de retórica revolucionaria— y que fortalece su poder mediante mecanismos para y extrainstitucionales (Saldomando, 2011).

La noción de incidencia política pierde hoy sentido para el Gobierno, frente a un discurso presidencial que manda a los actores sociales a concentrarse en el combate a la pobreza y la producción y dejar la política a los partidos. Paralelamente, se ha promovido una reducción de los derechos civiles y políticos de las mujeres y otros sectores de la ciudadanía como un intercambio de favores con sectores tradicionales de la Iglesia católica para conseguir réditos políticos con el electorado no sandinista (Chaguaceda, 2011). La dirigencia del FSLN no comparte la visión de una sociedad activa y autónoma, ya que asume el Estado como un aparato de dominación del que hay que apropiarse para ejecutar/imponer su proyecto político, lo cual ha provocado una fuerte escisión dentro del bloque progresista de la sociedad civil.⁹

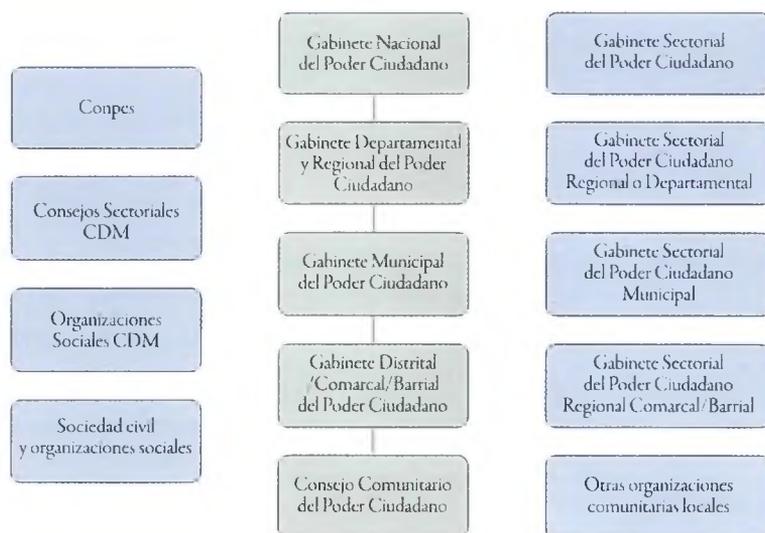
El Poder Ciudadano

En enero 2008, la creación del modelo paralelo del Poder Ciudadano (ver Anexo 2) fue consagrada por una resolución de la Corte Suprema de Justicia que reconoció el derecho del Ejecutivo para emitir decretos relacionados con

9 Existen gremios y organizaciones decididos a acompañar las acciones gubernamentales de reducción de la pobreza y respaldando el discurso gubernamental y los cambios en el sistema político, pese a sus contradicciones con la defensa del espacio asociativo que afirmaban hace unos años. Estos actores consideran que han alcanzado la máxima expresión de la incidencia política, pues sus líderes ahora son diputados o funcionarios gubernamentales en puestos clave que les ofrecen una posición privilegiada para la incidencia. Por su parte, las organizaciones que mantienen su independencia ven la institucionalidad democrática y el desarrollo como dos caras de una moneda, apostando a una colaboración crítica y propositiva, y/o enfrentando aquellas acciones gubernamentales que violenten los derechos políticos y civiles de la ciudadanía.

la participación ciudadana que contribuyan al buen desempeño de su gobierno. Paradójicamente, la misma resolución advertía que el decreto creador de los CPC debía respetar los principios establecidos en la Constitución y la Ley 475, que las instancias creadas no podrían asumir funciones, responsabilidades o atribuciones de los servidores públicos ni mantenerse con los recursos del Presupuesto General de la República. Eso confirmó a Rosario Murillo como coordinadora del Consejo y la secretaria de Comunicación y Ciudadanía para el Desarrollo Social, con la responsabilidad de coordinar el gabinete social y todos los programas sociales de las instituciones públicas, dirigir y ejecutar el Sistema Nacional de Bienestar Social, administrar la relación con los medios de comunicación y diseñar y ejecutar políticas, planes, programas y acciones para promover la formación de Consejos del Poder Ciudadano en todo el territorio nacional.

Anexo 2: La participación ciudadana según el Plan Nacional de Desarrollo Humano 2008-2012



Fuente: Prado, 2012: 332.

Los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano (CPC y GPC) –a los que ahora se añaden los llamados Gabinetes de Familia¹⁰– irrumpieron en un escenario en el que el Gobierno nacional eliminaba paralelamente sus delegados ministeriales ante los CDM, restando influencia a estas instancias amparadas por el marco legal vigente (Prado, 2012:326). Con una dirigencia reservada a activistas y dirigentes del FSLN, los CPC procuraron expandirse en los municipios nicaragüenses, aprovechando sus nexos políticos con las estructuras partidarias del Frente y el Gobierno nacional. Todo ello, para cumplir con sus múltiples objetivos en tanto mecanismo para recuperar el poder local y vía para construir una institucionalidad paralela o de reemplazo en beneficio del orteguismo, constituyéndose como una suerte de complemento a la administración pública, instancias canalizadoras de las demandas de la población –en lo relativo a programas sociales y obra pública–, ente provisorio de mano de obra comunitaria y estructura organizadora del activismo comunitario del FSLN (Prado, 2012: 331-337).¹¹

Las instancias del Poder Ciudadano han sido calificadas por los ideólogos del FSLN como el mayor movimiento social del país y la más masiva expresión de la democracia directa. Mandatados con la misión de que “el pueblo nicaragüense, en el ejercicio de la democracia participativa y directa de los diferentes sectores sociales del país, se organice y participe en el desarrollo integral de la nación de manera activa y directa y apoye los planes y las políticas del Presidente de la República encaminadas a desarrollar estos objetivos”¹². Tres años después del establecimiento de los Consejos y Gabinetes

10 La labor de estas recién creadas instancias se orienta a objetivos similares a los CPC: la cooptación, el clientelismo y la movilización de la ciudadanía en beneficio del FSLN, más allá de sus votantes leales. Para el sociólogo Roberto Stuart, si bien “los recursos públicos están beneficiando más a quienes simpatizan con el Gobierno” también los Gabinetes de la Familia apuestan en su labor “a que si la gente deja de ser opositor, pueden recibir beneficios, que es lo que han trabajado con inteligencia. No necesariamente quieren que seas sandinista pero sí neutralizarte”. Según el investigador, en los asentamientos pobres y rurales, el impacto de su accionar es mayor que en zonas de clases media y urbanas, pero en ningún caso significan una forma masiva de participación, al acoger alrededor de 9 % de la población (Miranda, 2013.)

11 Tras las cuestionadas elecciones municipales de 2008, los CPC se implementaron en alrededor del 70 % de los municipios nicaragüenses –controlados por el FSLN, habiéndose convertido allí virtualmente en la única instancia de participación local, haber logrado por ello masificar una membresía que oscilaba, para 2010, de entre 6 y 10 % de la población (Prado, 2010:333).

12 Decreto No. 112-2007. Creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano. Aprobado el 29 de noviembre de 2007 y publicado en La Gaceta No. 230 del 29 de noviembre de 2007.

del Poder Ciudadano, podemos plantearnos algunas preguntas: ¿qué tanto se parece el modelo real a los discursos?, ¿qué tan innovadora, democrática y sostenible es este tipo de participación y cuánto contribuye a la emancipación de quienes en ella se involucran?

El sustento del modelo del Poder Ciudadano no parece incorporar una reflexión crítica sobre la historia reciente, sino la repetición mecánica de argumentos políticos orientados desde la dirigencia y que no siempre se corresponden con la realidad. Si analizamos la interpretación sobre su origen, apreciamos cómo líderes comunitarios vinculados a los CPC y GPC afirman que fue el presidente Ortega el creador de la Ley 475 (en realidad, aprobada en 2003), que el Decreto creador de los CPC fue aprobado en la Asamblea Nacional y que la participación ciudadana comenzó con el Gobierno del FSLN. Muestra esto de graves desinformaciones y/o mistificaciones.

En similar sentido se justifica la vinculación con el FSLN en tanto esta sería la opción política que responde a los intereses del pueblo y lo empodera. Sin embargo, la práctica demuestra que, aunque se delegue cierto protagonismo en el pueblo, se concentra mayor poder decisor en las estructuras del Frente y, sobre todo, en el presidente Ortega y su esposa, ignorando los mecanismos de participación existentes.

Dentro de los CPC apenas hay posibilidades de cuestionar el control partidario sobre la organización social, fenómeno ampliamente rechazado por organizaciones de la sociedad civil; mucho menos hay apertura para cuestionar las estrategias del FSLN o la conducta y la ética de sus dirigentes¹³. En un encuentro con líderes populares de los distritos 2, 4 y 5 de Managua, cuando una dirigente de la Coordinadora Social dijo que se habían articulado “para protestar cuando los diputados corruptos no quieren trabajar por nuestros derechos; a esos millonarios de la Asamblea Nacional les da miedo perder todos sus privilegios”, rápidamente fue corregida por otro dirigente de más rango, quien le aclaró –como si por defecto la corrupción propia de

13 No obstante, Roberto Stuart testimonia, por diversas fuentes, un lento florecer de tensiones en lo interno del FSLN, expresadas en el nivel local, sobre todo entre las tendencias que apoyan y se oponen al liderazgo de Rosario Murillo y la imposición de su modelo de participación, que ha reducido la autonomía y la capacidad crítica de la base sandinista. Ello estaría acompañado de reacciones de la dirigencia del Frente, como la destitución de concejales y alcaldes que no se mantienen dentro de la línea y la promoción de un liderazgo de base joven, con escasa preparación política y trayectoria de activismos.

quienes tienen otras ideas políticas—, que “los diputados del Frente son compañeros que trabajan por el pueblo; la Coordinadora Social protesta contra la oposición”¹⁴.

La estructura del Poder Ciudadano fue diseñada en función de las orientaciones de los líderes del Frente. Se trata de una organización con escasa normatividad, cuyas normas son las que, en cada momento, se orientan a través de los secretarios políticos del FSLN, lo que trae inconvenientes para las expresiones locales del Poder Ciudadano, que necesitan tener referentes claros sobre sus deberes, sus derechos y su quehacer. Considerando que el decreto presidencial obliga a la promulgación de un reglamento y que ha habido tiempo y recursos para ello, la inexistencia del mismo debe considerarse como un hecho premeditado que responde a la necesidad del FSLN de ajustar el modelo a la posibilidad de administrarlo coyuntural y discrecionalmente. Toda la dinámica interna del Poder Ciudadano (agenda de trabajo, relaciones y alianzas, procesos de formación) está definida por la agenda del FSLN y es aplicada a través de las instituciones públicas. Si bien el Poder Ciudadano mantiene una estrecha relación con las comunidades, es evidente que su relación está determinada por las prioridades que se establecen desde Managua o desde la cabecera municipal. Si la orientación es el programa de alfabetización “Todos con vos” o la atención de la “Brigada médica sandinista”, alrededor de estas prioridades girarán las actividades de los gabinetes, cuyas comunidades o barrios serán involucrados.

Incluso, el liderazgo comunitario se reconoce en ocasiones, más que como una organización social, como parte de la administración pública y, por tanto, no es extraño que la población les haga corresponsables por las debilidades del Estado que, de alguna manera, ellos representan. Mientras en las municipalidades con autoridades del FSLN el Poder Ciudadano ha sido capacitado y está concentrado en facilitar su gestión y materializar sus logros, en las municipalidades opositoras éste asume el rol de auditor y fiscalizador que reclama el apego a la ley de parte de las autoridades, al mismo tiempo que debilita la autonomía municipal, al contribuir a la distribución de los beneficios del Gobierno central, sin informar ni coordinar con las autoridades municipales. Un aspecto que tiende a generar malestar es el hecho de que los

14 Taller con activistas sociales, Universidad Politécnica de Nicaragua.

CPC concentran su capacidad de fiscalización en los eslabones más débiles de la gestión pública, lo que traslada la presión de los tomadores de decisiones –que diseñan las estrategias y distribuyen los recursos– a las terminales en las que se presta el servicio.

El enfoque de las políticas del Gobierno del FSLN y la dependencia del Poder Ciudadano a él pueden valorarse como clientelistas, en tanto se orientan a ampliar la base social y el apoyo electoral hacia el Frente en las elecciones municipales y nacionales. Contrario a la imagen que tienen los líderes de los GPC sobre la distribución de los beneficios sociales, en una encuesta realizada entre marzo y abril de 2011 por M&R Consultores, 54,4 % de la población entrevistada (incluso 27 % de simpatizantes del Frente) considera que los mayores beneficiados por los programas del Gobierno son los simpatizantes del FSLN y/o quienes se acercan a su partido.

La voluntad de coordinación de los CPC y GPC en el municipio con las autoridades y funcionarios municipales y delegaciones del Gobierno central se basa en la pertenencia a una línea política común, y cuando esto no ocurre –en el caso de Gobiernos opositores–, el modelo de organización pierde su sentido. Por haber sido fundado y depender organizativa y programáticamente de la Presidencia de la República, el Poder Ciudadano tienen una relación estrecha con alcaldes y concejales del FSLN, pero no con autoridades de la oposición ni con organizaciones autónomas de la sociedad civil. En los municipios en los que el FSLN no es gobierno, el Gobierno central excluye a las autoridades municipales y trabaja directamente con los CPC, violentando la autonomía municipal y creando una especie de Gobierno paralelo.

Los GPC generalmente coordinan bien con todas las organizaciones que trabajan en temas sociales y de beneficencia, pero su visión sectaria les dificulta ver en la pluralidad una consecuencia inevitable que expresa la diversidad de ideas y opiniones. Es más, tienen dificultades incluso para aceptar otras formas de organización comunitaria que, aun siendo afines al FSLN, intentan mantener un margen básico de autonomía organizativa y programática. Por eso no es extraño que en diversos momentos se haya expresado preocupación por este modelo que se presenta “cerrado a la crítica, sectario y excluyente”, que no entiende que “podemos ser revolucionarios y de izquierda sin subordinarnos” y que está profundizando un error his-

tórico, porque, “más que avanzar en la revolución cívica, vemos que está involucionando la participación comunitaria y popular”.¹⁵

Aunque el Poder Ciudadano funciona en base a la voluntariedad —igual que en otros modelos de organización comunitarios—, la participación activa en sus estructuras aumenta las posibilidades de que líderes, sus familias y amigos reciban beneficios. A esto debe agregarse que los gabinetes activan su trabajo con base en los fondos públicos. En los municipios en los que el FSLN es gobierno, los recursos del sector público (vehículos, combustible, viáticos, locales, programas de gobierno, etc.) pueden articularse para dar respuesta a necesidades canalizadas a través de los GPC-CPC. Dentro de GPC y CPC se participa en la selección de las y los beneficiarios de los programas del sector público a niveles nacional y municipal, generándose una dinámica más operativa y concentrada en resolver demandas a partir del entramado organizativo disponible antes que en discutir sobre problemas o temas más generales y abstractos. Esta coordinación con el sector público y el hecho de contar con una coordinación municipal que les mantiene unificados e informados¹⁶ les colocan en mejor posición para dar respuesta a situaciones de emergencia y desastres. Sus decisiones tienen un carácter más vinculante con respecto a la agenda del sector público—porque las prioridades que ahí se definen en materia de proyectos son incorporadas para cumplirse en los cuatro años de gobiernos municipales o en la gestión presidencial— y se amplían las posibilidades de captar recursos y beneficios con otras instituciones que antes no existían o que no tenían el mismo peso que tienen ahora o bien con otras organizaciones afines al Gobierno que están trabajando con el mismo sistema.

En general, se constata que los GPC y CPC están desarrollando una agenda de trabajo que responde a la estrategia del partido y las labores del Gobierno central y los Gobiernos municipales del FSLN, con diversas acciones como: entrega de avales para otorgamiento de trabajos, becas estudiantiles y de formación profesional (docencia, enfermería, secretariado, computación),

15 Intervención de líderes del Movimiento Comunal, Taller sobre Participación Ciudadana, Ranchón Miguel Ramírez Goyena, Alcaldía de Managua.

16 La población siente que dispone de canales efectivos y ordenados para plantear sus problemas, con mayor probabilidad de recibir respuestas, con una línea de autoridad que permite que la población reclame en caso de que no esté conforme con una gestión o resultado: si no responde el CPC comarcal, se puede ir al CPC municipal, al concejal o al secretario político del FSLN.

formación de cooperativa y beneficiarios de los programas sociales (Hambre Cero, Bonos Productivos, Usura Cero, Alfabetización, Operación Milagro, Consultas de las Brigadas Médicas Sandinistas). También se implican en la donación de útiles escolares, jornadas de reforestación, limpieza, vacunación y salud, el apoyo a labores de prevención, evacuación y rescate, y se intenta que dichas estructuras sirvan para dar seguimiento a los funcionarios para que cumplan lo prometido, con respecto a los beneficios de los programas de Gobierno, y a los beneficiarios, para que cumplan lo prometido al firmar como participante de los programas del Gobierno.

Conclusión

La Constitución de la República de Nicaragua (Constitución, 2010) que ha regido –desde su aprobación en 1987 y con el añadido de posteriores modificaciones– la convivencia y el orden políticos durante el último cuarto de siglo define a la nación centroamericana como una república democrática, participativa y representativa (Título 2, Capítulo único, art. 7), donde la soberanía reside en el pueblo (Título 1, Capítulo único, art. 4), que la ejerce a través de instrumentos democráticos. La Ley de Leyes también reconoce el pluralismo político y la existencia y participación de todas las organizaciones políticas en asuntos nacionales sin restricción ideológica (art. 5), donde los ciudadanos tienen derecho a participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y la gestión estatal (Cap. II, art. 50) y hacer peticiones, denuncias y críticas al Estado (art. 52). En el momento en que se termina de escribir el presente artículo (diciembre de 2013) se aprobaba en primera discusión un conjunto de reformas constitucionales (Picón y Álvarez, 2013) –auspiciadas por el Gobierno Nacional con el apoyo de su mayoritaria bancada dentro de la Asamblea Nacional–, en las que, si bien se enuncian elementos positivos como los mecanismos de democracia participativa y directa, los derechos de la naturaleza, la plurinacionalidad y los avances en materia social, se eliminan el veto a la reelección y los porcentajes necesarios para la elección presidencial en primera vuelta–, el rol de los partidos frente a otras organizaciones sociales y las referencias ideológicas en diversos artículos de la Carta Magna. Estas reformas —que deberán entrar en vigor a inicios de 2014— incluían

mayor presencia de militares en cargos públicos, propuesta ulteriormente acotada tras el rechazo de gremio empresarial, la Iglesia y diversas organizaciones de la sociedad civil. Por último, en el caso del Poder Ciudadano, las críticas también acotaron su consagración constitucional como mecanismo para la participación y el cogobierno locales (Olivares, 2013). Sin embargo, el presidencialismo, la partidización de la política y la sobrevivencia en cargos públicos de funcionarios impuestos por el Ejecutivo alcanzarían aval legal con esta reforma constitucional (Álvarez, 2013).

Para justificar el cambio del modelo de participación amparado en la Ley 475, desde el liderazgo del FSLN se esgrimieron argumentos que abarcan el rol excesivo de los alcaldes y la sobrerrepresentación de funcionarios públicos y miembros de OSC en detrimento de los pobladores, el carácter consultivo de la participación comunitaria y la desconexión con decisiones y recursos del nivel central. Algunos de estos déficits eran objeto de crítica por las OSC en el período 2003-2006, lo que sugería perfeccionamientos a un modelo joven y con potencial de cambio. Hoy, la situación es otra y, ante el protagonismo del Poder Ciudadano, se necesita evaluar su desempeño como componente del sistema de participación del país que, entre otros saldos, ha venido a mermar el protagonismo de las figuras de los alcaldes municipales.

El nuevo modelo¹⁷ abriga una estructura de organización comunitaria más amplia que la anterior, cubre comunidades rurales y barrios urbanos y tiene mayor posibilidad de representar a los diferentes sectores e identificar, dando prioridad y seguimiento, los problemas acuciantes de la comunidad. Hay una orientación del Ejecutivo para que los funcionarios/as se vinculen con las organizaciones de pobladores y aparecen más oportunidades para que las mujeres ocupen cargos de dirección y participen de las actividades. Los dirigentes de los gabinetes tienen una relación directa con los Gobiernos municipal y central, lo que facilita la comunicación para resolver problemas, y poseen la autoridad y la posibilidad de dar seguimiento a una buena parte de la agenda de la administración, lo cual genera un mayor dinamismo de las políticas públicas.

17 Silvio Prado (2012) considera a CDM y CPC expresiones de dos modelos participativos con supuestos, propósitos y metodologías diferentes, pero amenazados ambos por la falta de autonomía.

Al mezclar sus logros con los logros del Gobierno y con los de cualquier otra organización que trabaje con el Gobierno (realizando sus actividades con fondos públicos, no autogestionados), la identidad específica de los gabinetes como mecanismo de participación se funde con la de los demás espacios y actores de la política local. Se trata de una estructura unificada que ha sido ideada a nivel nacional, organizada y capacitada directamente a través de estructuras del FSLN y de los Gobiernos (nacional, locales) a su cargo, para responder a una aplicación más eficiente de sus políticas nacionales a nivel municipal. Eligen sus delegados en barrios y comunidades¹⁸ y operan en niveles territoriales sin que exista un reglamento, cumpliendo las funciones que les orientan los funcionarios públicos¹⁹. No poseen mecanismos de impugnación y su incidencia hacia arriba se limita a hacer recomendaciones.

Al margen de las ventajas con respecto a una mayor participación comunitaria y beneficios sociales para los sectores populares en relación al modelo anterior, el Poder Ciudadano está muy distante de promover una verdadera participación ciudadana y se encuentra más cerca del modelo tradicional autoritario, cuyas cultura, estructura y dinámica participativas se someten a las orientaciones del Frente y responden a sus planes de gobierno guiados por lógicas de *realpolitik*.²⁰ Si bien la movilización está inspirada en metarelatos revolucionarios que abogan por empoderar al pueblo para la transformación radical del status quo, en la práctica se trata de una ampliación del área de influencia del FSLN dentro las organizaciones sociales. En consecuencia, el

18 El nombramiento de las personas que fungirán como coordinadores (general y por áreas) de los gabinetes emana de autoridades de Gobierno municipales, del FSLN –destacando el rol del secretario político municipal– o de asambleas locales, lo cual revelaría una limitada democracia en el proceso de elección de los responsables de estos mecanismos participativos.

19 Pese a tal orientación, se han evidenciado algunas contradicciones entre la subordinación centralizada de los gabinetes –los que reciben informaciones y directrices desde el nivel nacional/ministerial y elevan demandas de la comunidad en una relación comunicativa no simétrica– y las agendas de los Gobiernos municipales –incluso vinculados al Frente (Largaespada, 2012: 351-352)–, toda vez que la selección de beneficiarios de programas sociales y la distribución de recursos a partir de estos son un elemento político apetecible para los dirigentes políticos y funcionarios públicos, a todo nivel.

20 Según testimonios recientes de pobladores, el verticalismo y la lógica pragmática están presentes en las estructuras del Poder Ciudadano: “Podemos opinar pero nunca nos toman en cuenta. Hacen lo que ellos dicen y después dicen esto y esto se va hacer. Obedecen a sus superiores y a los pobres no los toman en cuenta”, de forma que “al pueblo solo lo toman en cuenta cuando vienen las elecciones” (Miranda, 2013).

FSLN no está favoreciendo un proyecto emancipador, sino un modelo vanguardista que consagra al Estado como “diseñador, administrador y director de las estrategias” y a las organizaciones sociales como brazos ejecutores o correas de transmisión, lo que genera tensiones con aquellas OSC que tienen capacidad para captar recursos en fuentes no estatales y analizan las políticas, sugieren soluciones o intervienen sobre la realidad con propuestas alternativas al modelo vanguardista.

En una investigación reciente –de obligada consulta por la calidad de su articulación analítica de un sugerente marco teórico y sólida evidencia empírica–, la socióloga Angie Largaespada (2012) identificó dos grupos de experiencias en las que una mayoritaria participación subordinada e instrumental (desarrollada en entornos rurales, con alta centralización de las decisiones y enfocada a la implementación de programas sociales del Gobierno nacional basados en transferencia de recursos en especie) coexiste con otra de tipo híbrido (subordinada/instrumental con rasgos de autónoma/ciudadana) en las que los gabinetes participan en el diseño de políticas a nivel local, muestran una gestión más diversificada, un liderazgo más colectivo y mayor vinculación de sus integrantes a una variedad de organizaciones sociales y políticas. Sin embargo, en ese mismo trabajo, la autora reconoce que las funciones de los gabinetes han girado en torno a la selección de beneficiarios de los programas, la elevación de demandas a las autoridades y la fiscalización del uso que los beneficiarios hacen de los recursos asignados, todo lo cual evidencia un carácter instrumental/asistencial y poco ciudadanizador que, al unirse con su inserción subordinada dentro del modelo político hegemónico impulsado por el Gobierno del FSLN, limita el potencial democratizador y pro participativo de dichas estructuras.

Tras haber arrasado el FSLN en las elecciones locales de 2012²¹, se ha reforzado la ofensiva centralizadora iniciada en 2007. La aprobación del nuevo Código de Familia y la “Estrategia para vivir limpio, vivir sano, vivir bonito” para que la desarrollen los Gabinetes de la Familia (creados aprovechando el andamiaje del Poder Ciudadano), así como los nuevos Ministerio de la Mujer y de la Juventud, que significan un reforzamiento de la capaci-

21 Para una evaluación de los escenarios políticos abiertos tras la victoria del FSLN en las elecciones generales de 2011 y locales de 2012, recomiendo los informes publicados por el Centro de Investigación de la Comunicación (Cinco), disponibles en su página web: <http://cinco.org.ni/>.

dad del Gobierno nacional y su partido (FSLN) para colonizar los espacios comunitarios y sociales²². Así, entre algunos elementos relevantes que están ocurriendo recientemente a nivel municipal, enmarcados en el refuerzo del control político y administrativo del Gobierno nacional, se destacan:

- Alineamiento de los municipios secundarios alrededor de los municipios cabeceras departamentales, cuyos alcaldes –en su mayoría– son los secretarios políticos departamentales del FSLN, juntando el poder político con el poder económico.
- Pérdida de poder negociador y de contrapeso de los concejos municipales.
- Aglutinamiento de todas las entidades públicas en el municipio (delegaciones del Estado y Gobiernos municipales) en función de cumplir las estrategias nacionales.
- Alineamiento de las OSC y de las ONG, que para trabajar en el municipio se han visto obligadas a alinearse programáticamente para conseguir el aval de la alcaldía –que muchas veces piden los donantes– en función de las prioridades gubernamentales.
- Estancamiento y pérdida de las organizaciones comunitarias para protestar/frenar/revertir medidas públicas que no comparten (concesiones mineras, imposición de proyectos, distribución de recursos, etc.)
- Uso de las transferencias y los proyectos públicos como mecanismo de control y represalia política²³.
- Imposición de cuotas a las municipalidades para contribuir a responsabilidades nacionales: salud, educación, turismo.
- Aumento de los gastos de funcionamiento y de personal de las alcaldías gobernadas por el FSLN como salida para garantizar el flujo de recursos necesarios para mantener las actividades partidarias, lo que da lugar a actos de corrupción.

22 En fecha reciente, un secretario político local del FSLN testimonió: “La estructura es a nivel nacional, distrital y luego los barrios. Siempre mancomunado Gabinete de la Familia-Partido” (Miranda, 2013).

23 Según información proporcionada por R. Stuart, el alcalde de Santo Domingo de Chontales denunció en conferencia de prensa en noviembre pasado que hay municipios de la misma categoría del suyo, gobernados por el FSLN, que reciben más del doble de transferencias que su municipio, sin que existan argumentos técnicos que justifiquen esta situación.

- Cierta desprofesionalización de los equipos técnicos municipales puesto que los cargos son una manera de distribuir beneficios entre simpatizantes.
- Falta de supervisión de las entidades fiscalizadoras de la gestión municipal de las alcaldías gobernadas por el FSLN.
- Sistema clientelar de asignación de contratos –sin licitación– para favorecer a nuevos sectores económicos vinculados al FSLN que contribuyen con un porcentaje al partido.

Bibliografía

Álvarez, Gabriel, y Vintró, Juan (2009), “Evolución constitucional y cambios institucionales en Nicaragua (1987-2007)”, en Salvador Martí y David Close (eds.), *Nicaragua y el FSLN (1979-2009, ¿Qué queda de la revolución?*, Barcelona, Ediciones Bellaterra.

Álvarez, Leonor (2013), “Reformas darán paso a dictadura”, diario *La Prensa*, recuperado el 10/12/2013 en <http://www.laprensa.com.ni/2013/12/10/ambito/173821-reformas-daran-paso-a>.

Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (2013), *Consideraciones del Cendib sobre el Proyecto de Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de Nicaragua*, Managua, recuperado el 20/11/2013 en <http://www.confidencial.com.ni/downloads/296.pdf>.

Chaguaceda, Armando (2011), “El movimiento de mujeres y las luchas sociales por la democratización en la Nicaragua postrevolucionaria (1990-2010)”, en revista *Encuentro*, Universidad Centroamericana, año XLIII, No. 89, Managua.

Chamorro, C. (2011), *El “golpe” y la oposición*, Recuperado el 12/01/2012 en <http://www.confidencial.com.ni/articulo/5612/el-ldquo-golpe-rdquo-y-la-oposicion>.

— (2008), *El “poder ciudadano” de Ortega en Nicaragua: ¿participación democrática, o populismo autoritario?*, recuperado el 10/10/ 2010 de <http://www.wilsoncenter.org/events/docs/Chamorro.pdf>.

Constitución de la República de Nicaragua (2010), <http://www.asamblea.gob.ni/opciones/constituciones/ConstitucionPolitica.pdf>.

Cuadra, Elvira (1998), “Inseguridad ciudadana en Nicaragua. Un análisis de la Policía” en Saldomando, Cuadra y Baltodano, *Orden social y gobernabilidad en Nicaragua. 1990-1996*, Managua:, Cries.

- El Nuevo Diario* (2011), “El partido sobre la Constitución, dicen analistas. Borge proclamó con catecismo del leninismo”, recuperado el 28/02/2011 de <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/95797>.
- Esgueva, Antonio (1999), “Conflictos y paz en la historia de Nicaragua”, *Serie Taller de Historia*, No 7, Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica, Managua.
- Fonseca, Carlos (2009), *La democracia directa y el poder ciudadano en el socialismo del siglo XXI*, en revista *Correo*, Año 1, número 5 (julio-agosto), Managua.
- Grigsby, William (2009), “Comicios municipales 2008-2009, triunfo legítimo vs. conspiración”, en revista *Correo*, Año 1, número 2, enero/febrero, Managua.
- Largaespada, Angie (2012), “La participación en los gabinetes del Poder Ciudadano en Nicaragua”, en Gisela Zaremborg (coord.), *Redes y jerarquías: Representación, participación y gobernanza local en América Latina*, México, Flacso México.
- Martí, Salvador, y Close, David (eds.), (2009), *Nicaragua y el FSLN (1979-2009). ¿Qué queda de la revolución?*, Barcelona, Ediciones Bellaterra.
- McConnell, Shelley A. (2009), “La evolución incierta del sistema electoral nica” en Salvador Martí y David Close (eds.), *Nicaragua y el FSLN (1979-2009). ¿Qué queda de la revolución?*, Barcelona, Ediciones Bellaterra.
- Miranda, Wilfredo (2013), “Democracia directa en vivo”, semanario *Confidencial*, recuperado el 21/11/2013 de <http://www.confidencial.com.ni/reportaje/13/democracia-directa-039-en-vivo-039>.
- Montenegro, Sofía; Cuadra, Elvira, y Saldomando, Ángel (2009), *Nicaragua: entre la democracia y el autoritarismo*, Managua, Cinco.
- Movimiento Renovador Sandinista (2013), Cuadro comparativo Constitución Política vs. reformas constitucionales orteguistas en <http://www.partidomrs.com/files/Analisis%20comparativo%20proyecto%20orteguista%20y%20Constituci%C3%B3n.pdf>.
- Murillo, Rosario (2011), “Con orgullo sandinista y el bien común como objetivo supremo”, revista *Correo*, año 3, número 14 (febrero-marzo), Managua.
- (2009), *La Revolución desde la conciencia, Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional*, septiembre.
- Núñez, Orlando (2009), “La lucha por el Gobierno y la lucha por el poder”, revista *Correo*, Año 1, No. 2 (marzo-abril), Managua.
- (2007), “Vamos hacia el sur, en alianza con las asociaciones navegando en la contradicción democracia-justicia social”, revista *Envío*, No. 301, abril, Managua.

Olivares, Iván (2013), “Ortega mantiene reelección indefinida”, semanario *Confidencial*, recuperado el 6/12/2013 de <http://www.confidencial.com.ni/articulo/15140/ortega-mantiene-la-reeleccion-indefinida>.

Pérez, Andrés (2008), *Entre el Estado conquistador y el Estado nación. Provincialismo, pensamiento político y estructuras de poder en el desarrollo histórico de Nicaragua*, Managua, Ihnca-UCA.

Picón, Gloria, y Álvarez, Leonor (2013), “Aprueban reforma parcial”, diario *La Prensa*, recuperado el 10/12/2013 de <http://www.laprensa.com.ni/2013/12/10/poderes/173852-aprueban-reforma-parcial>.

Prado, Silvio (2012), “Origen y desempeño de los Comité de Desarrollo Municipal y los Consejos de Poder Ciudadano en Nicaragua”, en Gisela Zaremborg (coord.), *Redes y jerarquías: Representación, participación y gobernanza local en América Latina*, México, Flacso México.

—(2010), *Libro blanco de las relaciones Estado-sociedad civil*, Managua, CEAP.

—(2009), *El modelo de organización y participación de la sociedad civil. ¿Qué aportó la cooperación internacional en los procesos de desarrollo tras el Mitch?*, en http://archivo.ecodes.org/pages/especial/mitch2009/doc/Silvio_Prado.pdf.

Radio La Primerísima (2007), *Desde ayer, el Conpes está encabezado por la dirigencia nacional del FNT*, en <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/13169>.

Ramírez, Sergio (1999), *Adiós muchachos. Una memoria de la revolución sandinista*, San José, Santillana.

Saldomando, Ángel (2011), “La lenta mutación del FSLN”, en *Perspectivas*, suplemento de análisis político, No. 55, mayo en <http://www.confidencial.com.ni/cinco/5.2011.pdf>

—(1996), *Nicaragua con el futuro en juego*, Managua, Cries.

Serra Vázquez, Luis (2007). *La sociedad civil nicaragüense. Sus organizaciones y relaciones con el Estado*, Managua, Centro de Análisis Sociocultural UCA.

—(1989), “Limitada por la guerra; pendiente a futuro. Participación y organización popular en Nicaragua”, en *Nueva Sociedad*, No. 104, noviembre-diciembre.

Téllez, Dora M. (2000), “Nicaragua: entorno económico y social”, en Serbín, Andrés y Ferreira, Diego (comp.), *Gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en Centroamérica. El caso de Nicaragua*, Managua, Cries.