

Los dilemas de la democracia participativa en Nicaragua

Silvio Prado Ortiz*

Resumen

La creación del Consejo de Comunicación y Ciudadanía, llamado a ser el vértice de un nuevo sistema político: la democracia directa, abrió las puertas a una discusión sobre el tipo de democracia que Daniel Ortega pretende construir bajo su mandato. En este artículo se busca responder a la cuestión mediante, primero, un breve repaso al concepto de democracia participativa y su vinculación con el de democracia directa; segundo, el abordaje del concepto de sistemas de gobierno a la luz de la teoría de la gobernanza; y, finalmente, el análisis comparativo entre los dos modelos participativos que están en la palestra en Nicaragua.

Palabras clave:

democracia, desarrollo local, desarrollo nacional, gobernanza, gobierno, Nicaragua, participación ciudadana, políticas públicas, sandinismo, sociedad civil.

* Investigador del Instituto Universitario de Investigaciones Ortega y Gasset, España. Correo electrónico: silvitolindo@yahoo.com.

El regreso al Gobierno de Daniel Ortega en Nicaragua abrió las puertas a una discusión sobre el tipo de democracia que pretendía construir bajo su mandato. El propio día de su toma de mando, emitió el Decreto 03-2007, mediante el cual se creó el Consejo de Comunicación y Ciudadanía, llamado a ser el vértice de un nuevo sistema político: la democracia directa. El problema es que este proyecto de democracia participativa ya tenía otro enfrente, que venía siendo construido desde 1988, cuando se aprobó la Ley de Municipios, al amparo de la autonomía municipal restaurada en la Constitución de 1987. Más tarde, entre 1990 y 2006, este modelo de participación ciudadana amplió su marco jurídico con más de treinta leyes, entre las que se destacan la Ley de Participación Ciudadana, la de Régimen Presupuestario Municipal y la de Transferencias fiscales hacia las alcaldías.

Respaldado en estas leyes, el gobierno de Enrique Bolaños intentó formalizar, en la segunda mitad de su mandato, el llamado Sistema Nacional de Participación Ciudadana, a fin de establecer “los mecanismos de relación de Gobierno, sociedad civil, sector privado y comunidad internacional para la definición de los objetivos y las prioridades de políticas públicas, leyes, y planes estratégicos de desarrollo que orienten las decisiones públicas y privadas en materia de desarrollo” (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, p. 75).

Este modelo asentado en los espacios participativos municipales está siendo desafiado por los Consejos de Poder Ciudadano que el Gobierno de Ortega y el FSLN han tratado de instaurar a lo largo de este año, igualmente en estructuras municipales. Aunque los asesores del Presidente han argumentado que se trata de mecanismos más participativos y con mayor poder de decisión por tener acceso directo al Presidente de la República, quedan algunas dudas acerca de si la tensión real está entre modelos de democracia o entre sistemas de gobierno. Para intentar aclarar esta interrogante, primero introduciremos el concepto de democracia participativa y su vinculación con el de democracia directa, tratando de encontrar

similitudes y diferencias entre ambas, o bien hasta qué punto son convergentes. Posteriormente, abordaremos brevemente el concepto de sistemas de gobierno a la luz de la teoría de la gobernanza, y más tarde haremos un análisis comparativo entre los dos modelos participativos que están en la palestra en Nicaragua.

1. Tipos de democracia

1.1. La democracia participativa

La teoría de la participación, o participativa, como se conoce en la actualidad, es atribuida a los trabajos de Carole Pateman y C. B. Macpherson, aunque algunos autores (Held, Cohen y Arato) agregan a Poulantzas y Bacharach, entre otros, a la obra fundacional de esta teoría. Si bien coinciden en reconocer como precursores de este paradigma a Rousseau y Stuart Mills, Pateman incluye a G. D. H. Cole por los aportes de su obra —en particular, *Guild Socialism* y *Guild Socialism Restated*— a la actualización de los postulados de Rousseau en las sociedades modernas industrializadas (Pateman, 1970, p. 35).

El libro de Pateman, *Participation and Democratic Theory*, se ha convertido en referencia para sucesivas investigaciones sobre participación ciudadana, porque sus alegatos frente a los teóricos contemporáneos de la democracia contribuyeron a rescatar los antecedentes del debate entre los modelos de democracia representativa y democracia participativa, y sus efectos en la llamada democracia directa. Este breve texto, escrito a finales de los años sesenta, forma parte de la corriente conocida como “Nueva Izquierda”, inspirada en el surgimiento de los llamados “nuevos movimientos sociales” (sobre todo los estudiantiles y los feministas) que sacudieron la escena política y social de Europa y Estados Unidos en aquellas fechas. Estos movimientos llevaron a foro de discusión la reivindicación de la participación directa en las decisiones públicas que les afectaban y la transformación de las instituciones que les representaban.

Como apunta Macpherson, en aquellos tiempos “la idea de que debería haber una participación considerable de los ciudadanos en la formulación de decisiones por el *gobierno*¹ se extendió tanto que varios gobiernos nacionales empezaron a hacer suyas, al menos verbalmente, las consignas de la participación, y algunos iniciaron incluso programas que contenían una amplia participación ciudadana” (1987, pp. 121-122). De modo que ya en los albores de los setenta fue posible reconocer expresiones de una participación ciudadana institucionalizada que trataba de cerrar la brecha entre gobernantes decisores y electores acatadores.

Pateman define el modelo de democracia participativa como “aquel en que el máximo de *input* [participación] es requerido y donde el *output* incluye no solo las políticas públicas [decisiones] sino también el desarrollo de capacidades sociales y políticas de cada individuo, de manera que haya una retroalimentación [*feed back*] del *output* al *input*” (1970, p. 43)². Así, decisiones y ciudadanos (entendidos como codecisores) son incluidos en los aportes de las prácticas participativas que tienen como propósito no solo la construcción de políticas más eficaces para la mejoría del bienestar de la población, sino además la profundización del régimen democrático mediante el ejercicio de mayores cuotas de ciudadanía. A su vez, la retroalimentación entre políticas y ejercicio de ciudadanía resaltada por Pateman subraya dos aspectos que serán importantes para el presente trabajo: la relación interdependiente entre productos (políticas) y ciudadanía (productores), y, por ende, el rechazo de la falsa oposición entre justicia social y democracia, entre desarrollo y libertad, que han abanderado los regímenes autoritarios de derecha y de izquierda.

1.2. La democracia directa

A este conjunto de prácticas participativas siempre han estado asociados los mecanismos de democracia directa, en particular el referén-

dum, el plebiscito y algunas prácticas recientes de tipo comunitario como los procesos de planificación estratégica municipal. Sin embargo, recordando al modelo ensayado en la Comuna de París, Held aporta que la democracia directa podría caracterizarse como “una forma de gobierno que trataba de combinar la autonomía local con un sistema de representantes que son, en principio, delegados directamente revocables” (1987, p. 161).

De modo que, partiendo de la dificultad para que la población intervenga de forma directa en las deliberaciones y decisiones en los ámbitos por encima del nivel comunitario, el carácter “directo” de este tipo de democracia no estaría en el acceso a la materia de las decisiones, sino en la revocabilidad de los representantes electos para intervenir en nombre de las colectividades y en la autonomía de éstas para gobernarse. En otras palabras, al igual que en los ejercicios participativos, las llamadas formas directas tienen que recurrir a formatos representativos para hacer viables la interlocución con las autoridades, desde posiciones de autodeterminación.

Esto echa por tierra el intento de separar la democracia participativa de las formas directas de participación. Si bien la primera pone sus acentos en el acceso directo a las decisiones públicas y en la construcción de ciudadanía, y la segunda en la posibilidad de revocar de manera directa a los delegados para los rangos supra comunitarios, ambas formas se complementan en el ejercicio práctico; más aún, convergen en las nuevas formas gobierno relacional que se experimentan en todo el mundo bajo el modelo de la nueva gobernanza o de gobernanza sociopolítica.

1.3. La teoría de la gobernanza

Se denomina teoría de la gobernanza al conjunto de postulados construidos entre la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI, en torno al fenómeno de la *governance*, mal traducido en un inicio como “goberna-

1. En cursiva en el original.

2. Las aclaraciones entre corchetes son nuestras.

bilidad”, pero corregido recientemente como “gobernanza”. Estos trabajos intentaban explicar los nuevos patrones que surgían en las relaciones Estado-sociedad, donde el Estado había perdido el carácter central en la dirección de la economía y la sociedad, y nuevos actores se habían sumado a las decisiones públicas. La evolución del debate en torno a la gobernanza condujo a su vez a los conceptos de gobernanza moderna (Mayntz, 1999) y de gobernanza societal (Kooiman, 1993).

Por la fuerza explicativa que representa frente a estos nuevos fenómenos participativos, retomaremos para este trabajo el enfoque de la gobernanza sociopolítica de Jan Kooiman. Este se refiere a “los arreglos mediante los cuales actores públicos y privados persiguen la solución de problemas sociales o la creación de oportunidades sociales, y apuntan al cuidado de las instituciones sociales dentro de las cuales estas actividades de dirección tienen lugar” (2000, p. 139). Los arreglos o acuerdos sociopolíticos son el núcleo de estas nuevas relaciones. Representan las reglas sobre las que se construye la nueva dirección de la sociedad y la economía, tras un proceso de legitimación derivado de la aceptación social de las normas y de la efectividad que las mismas tengan en el bienestar de la población. De modo que estos arreglos son una especie de “metapolítica” sobre la que se erige lo que Prats denomina “la estructura institucional de la acción política tanto del gobierno como de los actores de la sociedad civil” (2001).

El otro elemento a destacar, la agregación de nuevos actores públicos y privados a la formulación y ejecución de las decisiones públicas, implica la incorporación de una pluralidad distinta de los prototipos corporativistas que limitaban el acceso a otras organizaciones que no fuesen las tradicionales de la economía (entiéndase gremios de empresarios y sindicatos). La irrupción de estos nuevos actores significó la incorporación de otros sectores que se habían vuelto clave para la producción de bienes públicos, como los gobiernos locales, los organismos no gubernamentales, las organizaciones comunitarias e indígenas, los nue-

vos movimientos sociales, las corporaciones empresariales de la economía no tradicional y, en el caso de Centroamérica, la cooperación internacional. Además, trajo consigo otros elementos atribuibles a la gobernanza societal: un nuevo estilo de gobernar en el que no solo importaba la capacidad de gobernar, sino también la habilidad para crear entendimientos: del gobierno jerárquico al relacional; la consolidación de las redes de políticas públicas enfocadas al tratamiento de un problema particular y la creación de oportunidades para la cooperación público-privada; la diferenciación dentro la sociedad civil entre sector privado y el sector público no estatal; y la mayor apertura a la participación ciudadana.

Por lo anterior, si para la democracia participativa el acceso a las decisiones públicas era importante para la producción de políticas de mayor calidad, y si para los ejercicios de democracia directa la importancia residía en la potestad de revocar sin coacciones los cargos públicos, ambas formas de interacción entre autoridades y ciudadanos encontraron sustento en los arreglos institucionales que propuso el abordaje de la gobernanza, cuyo principal interés apunta a prescribir y explicar las formas de gobiernos que han emergido a la luz de estas intervenciones de nuevos actores sociales en el quehacer gubernativo. Porque al fin de cuentas de lo que tratan las prácticas participativas es de regenerar la democracia como régimen político y como forma de convivencia social. Una regeneración que traiga consigo la mayor legitimidad del gobierno tanto por su rendimiento institucional como por la efectividad de su desempeño, así como el mayor compromiso de los ciudadanos con el resultado político de sus decisiones mediante las urnas electorales.

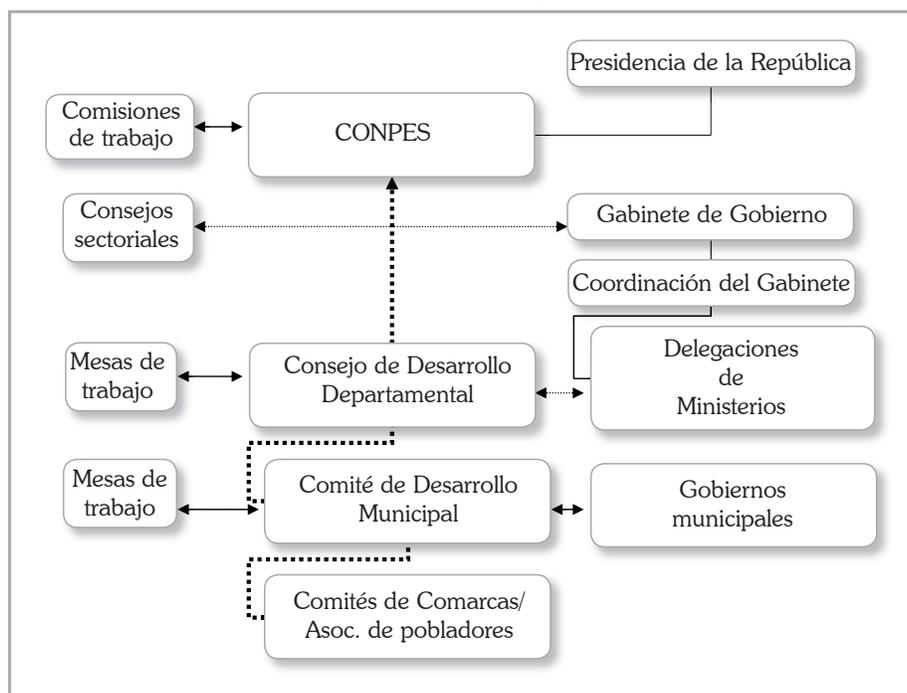
2. Los modelos de participación ciudadana en Nicaragua

Como ya fue reseñado en la introducción, en Nicaragua, desde el 10 de enero de 2007, hay dos modelos de participación ciudadana en pugna: el Sistema Nacional de Participación Ciudadana y los Consejos de Poder Ciudadana-

no. El primero ha sido construido de forma gradual desde 1990 con la puesta en vigor de la autonomía municipal restaurada por la

Constitución de 1987, hasta la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana de 2003 (ver Gráfico 1).

Gráfico 1
Sistema Nacional de Participación Ciudadana



Fuente: Elaboración propia.

El segundo está en proceso de formación mediante una campaña nacional que arrancó el 1 de mayo y concluye el 19 de julio³. Está previsto que ese día el Presidente de la República proclame oficialmente constituidos los Consejos de Poder Ciudadano. Con base en el Decreto 03-2007 y documentos no oficiales, el modelo propuesto se ilustra en el Gráfico 2. A continuación, procederemos a su comparación siguiendo algunas de las variables ilustradas en el Cuadro 1.

2.1. Comparación entre ambos modelos

2.1.1. Modelos de gobernanza implícitos

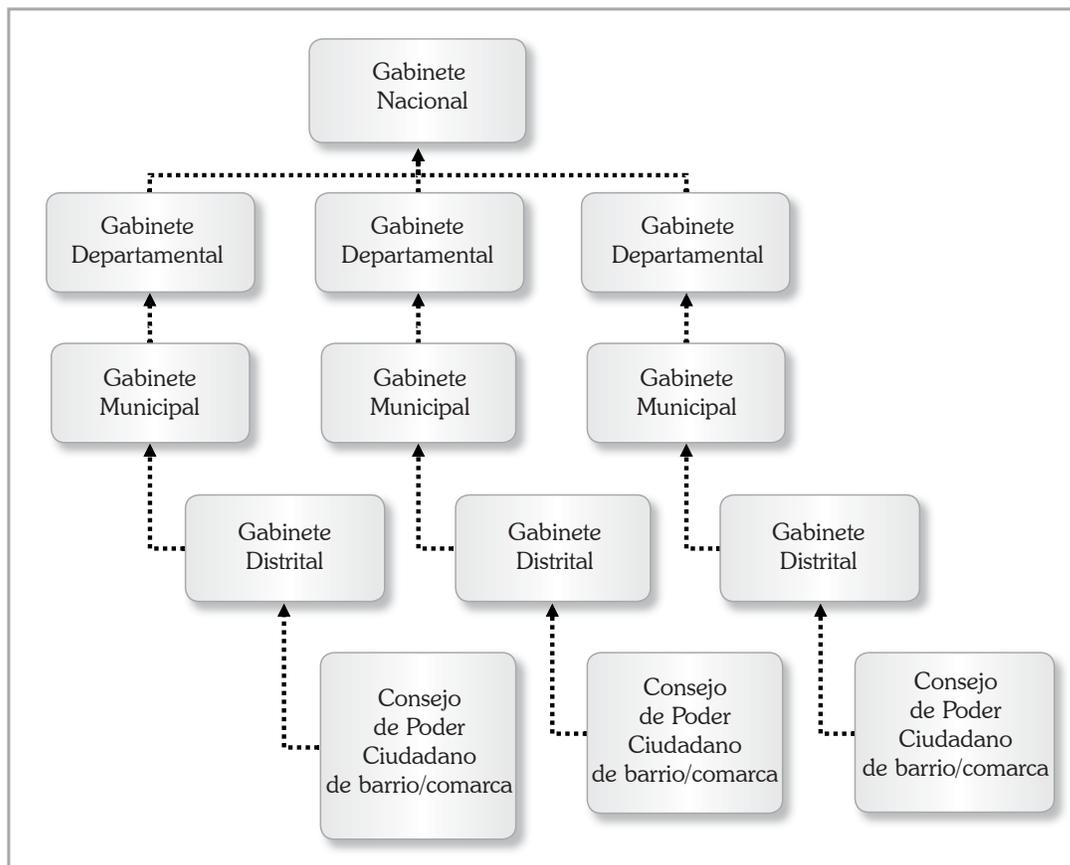
Según su diseño. El diseño formal del Sistema Nacional de Participación Ciudadana tiende a ser rectangular por el peso que han tenido los mecanismos operativos (comisiones y mesas de trabajo, consejos sectoriales, etc.) frente a los órganos de coordinación. En algunos casos, estos mecanismos incluso han

3. Al momento de redactarse este artículo, aún no había acaecido dicha fecha. Sin embargo, ante las dificultades y oposiciones encontradas durante el proceso, la instalación del Gabinete Nacional del Poder Ciudadano se pospuso para finales de año. Para un informe oficial al respecto, véase "Rosario Murillo informa sobre los Consejos del Poder Ciudadano (CPC)", *La gente*, 2 de noviembre de 2007. Disponible en <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/general/21268>. [Nota del editor.]

sido mejor valorados que los propios órganos, llámense Comités de Desarrollo Municipal (CDM), Consejos de Desarrollo Departamental (CDD) o Consejo Nacional de Planificación

Económica y Social (CONPES), según se desprende de estudios recientes realizados por la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local (RNDDL)⁴.

Gráfico 2
Consejos de Poder Ciudadano



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, aunque es conocido como Sistema Nacional de Participación Ciudadana, en la práctica su diseño no ha funcionado como tal, debido a que no hay un encadenamiento claro entre sus distintos niveles, en especial entre el ámbito rural y comunitario, y el municipal, donde por lo general predomina la representación sectorial urbana. Además, la autonomía municipal también ha sido un impedimento para esta articulación entre los

niveles porque, como veremos más adelante, las deliberaciones tienen salida hacia la autoridad municipal (horizontal) en vez de hacia los niveles departamental o nacional (vertical).

Por su parte, los Consejos de Poder Ciudadano introducen dos modalidades en su diseño: un perfil más piramidal y los Gabinetes de Coordinadores. El enfoque piramidal está dado por el gran número de consejos de barrio y de comarca que propone, y que empieza a

4. Nos referimos a "Diagnóstico nacional sobre el estado de organización de los CDM" (2006).

perder tamaño en su composición y peso en las decisiones a medida que se asciende del nivel territorial básico hacia los distritos y hacia los municipios, los departamentos y el nivel nacional. A estos niveles ya solo llegan representantes que han sido electos en los consejos de base para cargos directamente revocables por ellos mismos. En lo que al peso político se refiere, la facultad de tomar decisiones queda reservada para el Presidente de la República.

Este diseño no es nuevo ni ajeno a las formas de democracia directa heredadas de la Comuna de París. “Esta disposición se conoce como la estructura ‘piramidal’ de la democracia directa: todos los delegados pueden ser revocados, están limitados por las instrucciones de sus electores y organizados en una pirámide de comités elegidos directamente” (Held, 1987, p. 161). En sintonía con lo citado, los gabinetes de dirección de los consejos pretenden ser cuerpos constituidos por 16 coordinadores a partir del nivel distrital para diferentes áreas de trabajo. Las instancias del Sistema Nacional de Participación Ciudadana, en cambio, son coordinadas por equipos más pequeños: los Comités de Desarrollo Municipal, por los alcaldes y un vicecoordinador; los Consejos de Desarrollo Departamental, por un propietario y un suplente; y el CONPES, por una Secretaría Ejecutiva nombrada por el Presidente de la República, más una Junta de Directores derivada de cada una de la comisiones de trabajo.

Las formas de organización. Los espacios del Sistema Nacional de Participación Ciudadana se han organizado bajo una lógica de red a la que se han agregado actores de distinta naturaleza: comunitarios, autoridades, delegaciones de ministerios, gremios, organizaciones sociales y ONG. Esta forma de organización ha sido fruto de un proceso de lenta maduración que ha ido permeando

poco a poco la cultura política ciudadana y ha sobrevivido a varios cambios de gobiernos nacional, autonómico y municipal⁵. A simple vista, el criterio que más ha pesado para la incorporación de los actores a estos espacios ha sido la presencia o el desempeño en el territorio, al menos en los niveles municipal y departamental.

En esta lógica de red, en especial en las comisiones y mesas de trabajo, los integrantes participan en virtud de los recursos de que disponen para enfrentar un problema. De modo que las mesas son oportunidades no solo para la deliberación, sino también para la acción conjunta entre actores no relacionados jerárquicamente, en tanto que cada uno conserva la autonomía de sus organizaciones e instituciones.

Los Consejos de Poder Ciudadano también pretenden organizarse con un formato de agregación de actores, pero siguiendo una lógica más corporativista que reticular, en la medida que da un amplio protagonismo a los miembros del FSLN, a las organizaciones comunitarias y sociales afines al FSLN, así como a las delegaciones de los ministerios que han sido nombradas por el partido. Esto limita la participación de otros actores no identificados con el instituto político y excluye de forma explícita a las ONG no oficialistas. El acento jerárquico que encierra el modelo de los Consejos se ve reforzado por la forma en que están siendo creados, obedeciendo a una orden emanada desde la Presidencia de la República, que es también el más alto mando del partido gobernante, una organización todavía muy arraigada en las tradiciones vanguardistas de los partidos de izquierda leninista. Este modelo pretende ser montado en dos meses y medio, como si de una casa se tratase, sin importar el grado de asimilación de la población ni su sostenibilidad política e institucionalidad.

5. Según datos del “Monitoreo de la participación ciudadana”, encargado por la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local, los Comités de Desarrollo Municipal se encuentran entre los mejor identificados como facilitadores de la participación ciudadana en los municipios, junto a los cabildos.

Cuadro 1
Comparación entre ambos modelos de participación ciudadana

	Sistema Nacional de Participación Ciudadana	Consejos de Poder Ciudadano
Antecedentes	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Municipios Constitución 1987 y 1995 • Ley de Régimen Presupuestario Municipal • Ley de Transferencias Presupuestarias 	Decreto 03-2007
Diseño	Rectangular	Piramidal
Organización de espacios	Reticular: agregación pluralista de actores	Corporativista: agregación limitada de actores
Carácter/composición	<ul style="list-style-type: none"> • Mixto hasta nivel municipal • A otros niveles, solo ciudadanos 	Supuestamente mixto
Objeto de la participación ciudadana	Políticas públicas y planes territoriales	Planificación y formación ciudadana
Autoridad a cargo	<ul style="list-style-type: none"> • Nacional: nombrada por Presidencia • Departamental: electa entre sus miembros • Municipal: alcalde o la sociedad civil 	<ul style="list-style-type: none"> • Nacional: Presidente de la República • Departamental/Regional: Coordinador del Gabinete departamento/regional • Municipal: Coordinador del Gabinete Municipal • Distrital: ídem • Barrio: ídem
Lógica de funcionamiento	Coordinación	Subordinación
Autonomía frente al Ejecutivo	Autonomía relativa en niveles nacionales y departamentales; y constitucional en el nivel municipal	Dependencia de una autoridad central que traslada su mando a través de los coordinadores

Fuente: Elaboración propia.

Composición. Los espacios del Sistema de Participación Ciudadana son mixtos por definición; fueron pensados como el nuevo espacio público que sirviera de punto de encuentro entre las autoridades y la ciudadanía. Para que esta deliberación cara a cara diera sus frutos se partía de dos grandes supuestos: por un lado, que en cada espacio las autoridades tuvieran competencias descentralizadas (capacidad de decidir) o al menos desconcentrada (en el caso de los delegados de los ministerios), y, por otro, que los actores sociales tuvieran información previa para un debate de calidad.

La mayor expresión de esta composición mixta trató de ser alcanzada en los Consejos de Desarrollo Departamentales, donde la Ley 475 mandó incorporar a los representantes de todos los poderes del Estado, de los tres niveles de gobierno (central, autónomo y municipal)

y de la mayor amplitud posible de la sociedad civil. Desde esta perspectiva, se buscaba una coordinación sin precedentes en un país de fuerte tradición unitaria y centralista.

Por su parte, los Consejos de Poder Ciudadano son también mixtos, aunque solo queda clara la inclusión de las delegaciones de los ministerios, en particular de los llamados ministerios de línea (salud y educación), pero no así los gobiernos municipales ni los regionales autónomos, pese a que se ha afirmado que la relación entre los gabinetes municipales y los gobiernos locales será “de coordinación, colaboración y apoyo mutuo”. De esto se deduce que los Consejos estarán orientados hacia la discusión con las delegaciones del gobierno central; y que las propuestas de los municipios serán elevadas hacia los niveles departamental y nacional, sin tomar en cuenta los planes de

desarrollo y las autoridades correspondientes. Tampoco queda claro cómo funcionará la información hacia la población para que esta discusión sea deliberativa en el sentido habermasiano.

Carácter. Los espacios del Sistema Nacional de Participación Ciudadana están pensados para la construcción de consenso y concertación entre actores públicos, públicos no estatales y privados, partiendo del supuesto de que hace falta la deliberación y la coordinación entre todos para dar respuesta a los problemas locales y nacionales. Esto implica también la reagrupación de la demanda (las necesidades) y la potenciación de los recursos (la oferta). La principal debilidad de estos espacios ha sido su poca fuerza vinculante ante los tomadores de decisión. En todos los niveles del Sistema no hay ninguna norma que obligue a las autoridades respectivas a informar en qué medida han sido tomadas en cuenta las propuestas emergidas de los espacios consultivos.

En los Consejos de Poder Ciudadano resalta el carácter reagrupador de las demandas ciudadanas, pero las mismas serán elevadas en forma de propuestas hacia los niveles superiores. Según se desprende del documento guía de los Consejos⁶, los consejos de barrio y comarca serán ejecutores de las decisiones tomadas en las instancias superiores. Sólo el nivel central decidirá; los niveles locales e intermedios harán las propuestas y las recomendaciones para que los ministros las incorporen a sus políticas. También aparece explícita su vocación movilizadora de las fuerzas sociales para presionar por cambios institucionales ante gobiernos municipales no afines al sandinismo, así como ante el Parlamento Nacional. De igual manera, está previsto que contribuyan al control político de la población a través de los coordinadores de seguridad ciudadana y de las organizaciones claramente partidistas que están copando los cargos de dirección de los Consejos.

2.1.2. Modelos de participación contemplados

Objeto de la participación. Los espacios del Sistema, según la Ley de Participación Ciudadana, están enfocados hacia las decisiones públicas y hacia normativas nacionales y locales. Las decisiones van desde políticas públicas y planes territoriales (departamentales y municipales), hasta presupuestos anuales y municipales, proyectos comunitarios y de desarrollo local, así como el reconocimiento del derecho a la iniciativa de leyes nacionales y municipales. También se espera que los ejercicios participativos contribuyan a la construcción de una ciudadanía activa, comprometida y la vez fiscalizadora de la administración pública y de la elección de las autoridades. En consecuencia, se aboga por una participación plural en lo social y lo político; diversa, en relación con la amplitud de roles que los ciudadanos pueden jugar ante el Estado; y autónoma frente a los condicionamientos de los partidos, de las agencias del gobierno, del mercado y de las iglesias de distinta denominación.

Por su parte, los Consejos de Poder Ciudadano estarán igualmente orientados a los planes de trabajo municipal a partir de las propuestas de los consejos comunitarios. Lo mismo hacia un programa departamental que sería construido en base a los municipales y hacia un “Plan Nacional de Acción Ciudadana Directa que alimentará, orientará y corregirá las políticas y planes⁷” del gobierno central. Sin embargo, no está claro qué papel jugarán en los presupuestos municipales, cuyo proceso de elaboración está normado por la Ley de Régimen Presupuestario Municipal, ni en la formación de normas locales y nacionales. En lo que a construcción de ciudadanía se refiere, la otra gran misión de los Consejos será la capacitación y la formación en valores que impulsará el Gobierno de Ortega, según se indica en el Decreto 03-2007, en los párrafos relativos al Consejo de Comunicación y Ciudadanía.

6. “Esquema Organizativo del Poder Ciudadano”, dado a conocer de forma oficiosa a principios de mayo. (Una de las características del nuevo Gobierno ha sido el secretismo sobre sus actuaciones.)

7. *Ibid.*

Si en algo se diferencian de forma radical los Consejos respecto a los espacios del Sistema, es en su grado de universalidad y a la coexistencia con otros mecanismos participativos. En lo primero, como ya se mencionaba antes, los Consejos están teniendo un claro predominio de la militancia sandinista y de sus organizaciones afines; de manera taxativa han cerrado el acceso a las ONG. La segunda diferencia es que está previsto que los Consejos sustituyan o desplacen a los demás espacios de participación ciudadana. Todo esto sin reformar ni derogar ninguna de las numerosas leyes que han inspirado el Sistema Nacional de Participación Ciudadana.

Funcionamiento. Los espacios del Sistema han tenido por finalidad la coordinación entre múltiples actores gubernamentales y no gubernamentales, de forma periódica y vinculada a los ciclos de las políticas. Este desempeño a su vez se ha apoyado en dos principios de la administración pública: la subsidiaridad y la descentralización. Así, los productos (propuestas, planes, normativas) de los espacios salen hacia sus niveles correspondientes de gobierno: los de los Comités de Desarrollo Municipal, hacia los gobiernos municipales; los de los Consejos de Desarrollo Departamental, hacia los delegados de los gabinetes departamentales; los emanados de los consejos sectoriales, hacia los ministerios donde están insertados; y los del CONPES, hacia la Presidencia de la República.

En cambio, en el modelo de los Consejos de Poder Ciudadano se advierte una clara subordinación de los niveles inferiores a los superiores, en particular hacia las autoridades del FSLN, en la medida que los Consejos fueron organizados por la vía del partido y que los cargos máximos en los niveles municipal y departamental serán desempeñados por los secretarios políticos correspondientes. El otro cambio que se aprecia es el retorno al centralismo y la clausura de facto de la autonomía municipal. En el modelo de los Consejos, el centro (el Presidente de la República) “convierte en decisiones las propuestas del pueblo”. Los delegados municipales y departamentales, si bien pueden ser revocados, no toman de-

cisiones. Todas las propuestas suben hacia el Gabinete Nacional que las devuelve en líneas u orientaciones.

Grado de autonomía frente al Ejecutivo.

Como ha venido siendo resaltado, los espacios de participación ciudadana han sido construidos teniendo como base dos esferas de autonomía dentro del Estado: la autonomía de las regiones de la Costa Caribe, reconocida en 1987, y la autonomía de los municipios, restaurada en 1988. La puesta en vigor de ambas esferas de autonomía transformó un Estado con fuerte tradición unitaria y centralista. Pero fue en los municipios, por su alcance nacional, donde se gestaron las iniciativas participativas que dieron cuerpo a lo que más tarde se conoció como el Sistema Nacional de Participación Ciudadana. En este ámbito fue donde se empezó a dar un tipo de interrelación gobierno-ciudadanos diferente, menos jerárquica y más horizontal, más abierta a la intervención de actores no estatales en el diagnóstico, la planificación y la ejecución de planes y estrategias municipales de desarrollo.

En los niveles departamentales, la autonomía de los Consejos de Desarrollo Departamentales ha sido relativa en la medida que han tenido plenas facultades para establecer sus propias agendas, pero han carecido de autoridades propias para su autogobierno. No así, como ya se dijo, en las Regiones Autónomas de la Costa Caribe, donde el Estatuto de Autonomía ha dado amplios márgenes al funcionamiento propio de los Consejos Regionales. En cambio, en el caso del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social, y de los Consejos Sectoriales, la autonomía ha sido prácticamente nula por su subordinación al Presidente de la República y a los ministros del ramo, respectivamente.

De los Consejos de Poder Ciudadano no se puede hablar con certidumbre del grado de autonomía que tendrán respecto al Gobierno y al FSLN. Las evidencias presentadas anticipan una fuerte dependencia hacia la figura central del jefe de Estado, que en su carácter de coordinador del Gabinete Nacional del Poder Ciudadano será el único encargado de

trasladar las decisiones a través de sus coordinadores departamentales y municipales hacia los consejos de barrio y de comarcas. La pretensión de que los ministros del Gobierno sean directamente responsables ante los ciudadanos no solo es políticamente inviable, sino además administrativamente irrealizable. Por muy optimistas que sean los cálculos, el tiempo que pasa entre las propuestas de la ciudadanía integradas a los consejos de base y su arribo al nivel nacional, después de haber pasado los filtros distritales, municipales y departamentales, será demasiado prolongado como para pensar que efectivamente serán los ciudadanos quienes reorienten y sancionen el trabajo de los ministros. Todo ello sin olvidar que será el aparato del partido el llamado a funcionar como filtro de las propuestas y de las respuestas en ambos sentidos de la pirámide. Por ello, no resulta aventurado afirmar que el modelo de los Consejos entraña un serio riesgo de retroceder de una participación emancipadora a una participación subordinada como germen de una democracia tutelada.

3. Conclusiones

La disyuntiva entre democracia participativa o democracia directa en la práctica se revela como innecesaria. Aunque entre ambas haya cierto énfasis de por medio en la revocabilidad y el control directo de los delegados, la verdad es que las dos abogan por la intervención de los ciudadanos lo más cerca posible del locus del poder, donde se toman las decisiones públicas. Asimismo, como hemos visto, ambos modelos recurren a la representación de los intereses como un mecanismo práctico que debe ser vigilado para cuidar la legitimidad de su representación. Esto despeja la polémica sobre cuál es más “directa”, en el sentido de estar más al alcance del control de los representados.

Por tanto, no está en una supuesta disyuntiva la tensión que experimenta la política nicaragüense. Más bien hay que ir a otras dos interrogantes imputables a los modelos de

participación en debate: ¿cuál es más democrático, en el sentido de hacer más accesible el gobierno a los ciudadanos, y al mismo tiempo abonar más a la construcción de la ciudadanía, o sea, la democratización de la sociedad? y ¿hasta qué punto el debate no es tanto entre modelos participativos como entre modelos de gobernanza?

La respuesta a la primera interrogante parece obvia. El modelo del Sistema Nacional de Participación Ciudadana, pensado como un conjunto de espacios públicos para la concertación y la deliberación entre el Gobierno y la sociedad, trata de establecer un equilibrio entre democracia y desarrollo, puesto que no excluye a nadie, ni al momento de identificar los problemas de la comunidad, ni al momento de la asignación de los bienes y servicios derivados de las decisiones. En este apartado, el modelo de los Consejos presenta serias restricciones a la participación de todos los potencialmente interesados. Eso sí, tendría a su favor dos factores: la posibilidad de revocar los cargos y la potencial capacidad vinculante ante las autoridades.

En cuanto a la segunda pregunta, la respuesta es menos evidente. El modelo de la democracia directa impuesto por el gobierno de Ortega lleva implícita la idea de eliminar todo tipo de intermediarios entre los ciudadanos y las autoridades, para que sea “el pueblo presidente”⁸. Sin embargo, esto trae dos consecuencias directas: la desaparición del sistema de partidos y con ello la instauración de regímenes de partido único o volver al sistema de gobierno de caudillos autócratas. Y la segunda, la vuelta al centralismo y la muerte de las autonomías, y con ello toda posibilidad de autogobierno tan consustancial a la democracia participativa.

De allí que la contradicción que parece quedar en pie es la que se presenta entre un modelo de gobernanza relacional, en la que se reconoce la necesidad de tomar en cuenta al gobierno multinivel y a la participación de los actores de la sociedad civil en sistemas de

8. Lema del actual Gobierno.

redes; y un modelo de gobernanza jerárquico, para el que las decisiones piramidales son imprescindibles y la gobernabilidad (en el sentido de predisposición a ser gobernados) de los ciudadanos es su complemento lógico. Paradójicamente, este último debate sólo podrá ser resuelto por la otra democracia, la representativa, en las próximas elecciones nacionales o, quién sabe, quizá simplemente en las municipales del próximo año.

Referencias bibliográficas

- Gobierno de Nicaragua (2006). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*.
- Held, D. (1991). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Universidad.
- Kooiman, J. (1993). *Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity*. En Kooiman, J. (ed.). *Modern Governance*. Londres: Sage Publications.
- Macpherson, C. B. (1987). *La democracia liberal y su época*. Barcelona: Alianza Editorial.
- Mayntz, R. (2001), "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", *Reforma y Democracia*, 21, CLAD, octubre.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: University Press.
- Prats, J. (2001). "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico", *Instituciones y Desarrollo*, Vol. 10.
- Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local (RNDDL) (2006). "Diagnóstico nacional sobre el estado de organización de los CDM". Disponible en http://redlocal-nicaragua.org/files/PDF2/Diagnostico_Desarrollo_Municp.pdf.
- Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local (RNDDL) (2007). "Monitoreo de la participación ciudadana". [Mimeo.]