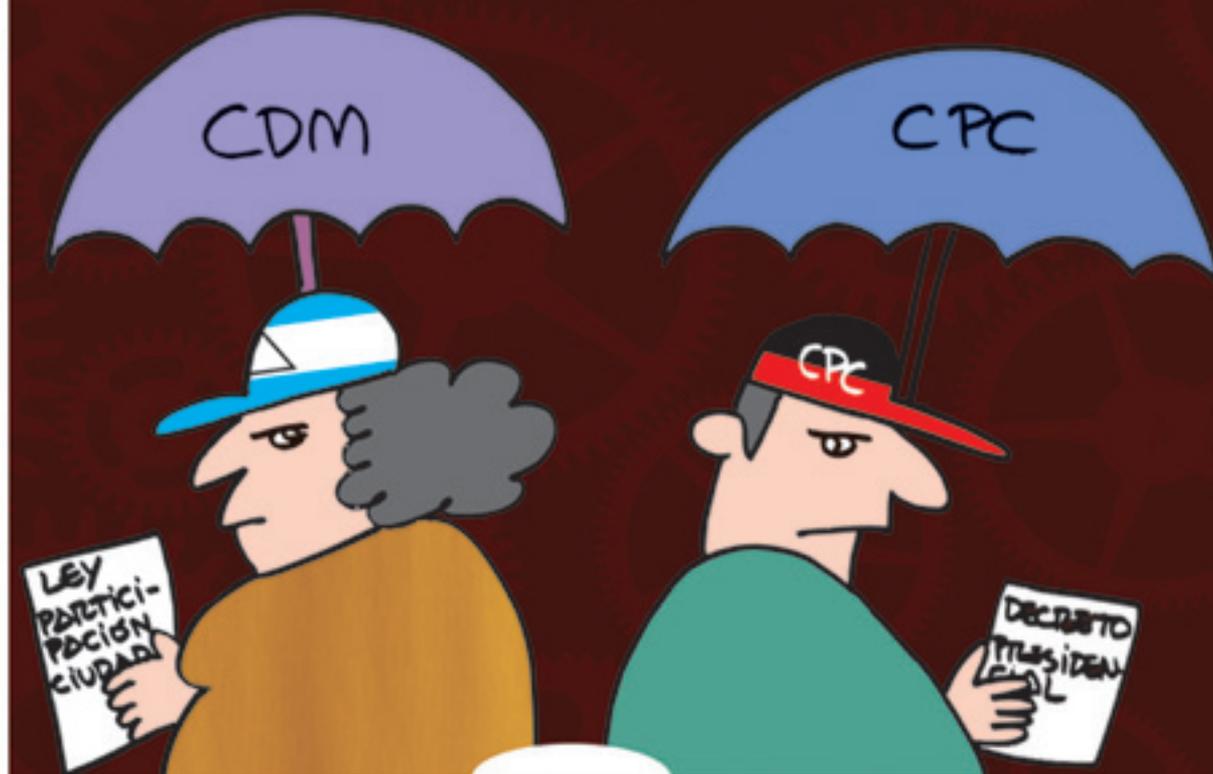




Consejos del Poder Ciudadano y gestión pública en Nicaragua

Versión educativa



Consejos del Poder Ciudadano y gestión pública en Nicaragua

© Centro de Estudios y Análisis Político (CEAP) Nicaragua, 2010.

Coordinación:
Roberto Stuart Almendárez.

Revisión:
Equipo CEAP.

Edición:
Revista ENLACE.

Dibujos:
ASA.

Diseño y diagramación:
Juan Ramón, EDISA.

Impreso en Nicaragua en los talleres gráficos de **EDISA**.

Tiraje: 4,000 ejemplares
Febrero 2010.

La producción de este material ha sido posible gracias al financiamiento de ALBOAN y Kepa Finlandia

1.- ¿De dónde surge el interés de hacer este estudio?	3
2.- ¿Cómo se trabajó para hacer este estudio?	5
3.- ¿Cuáles fueron los puntos de partida conceptuales de este estudio?	7
• La importancia de definir los conceptos	7
• ¿Qué entendemos por democracia?	8
• ¿Qué entendemos por sociedad civil?	9
• ¿Qué entendemos por participación ciudadana?	10
• ¿Qué entendemos por gestión pública?	12
4.- La participación ciudadana en Nicaragua de 1987 a 1997	14
• La autonomía municipal	14
• El sistema de participación ciudadana	15
5.- El modelo de Poder Ciudadano del gobierno del FSLN	22
• Un poco de historia	22
• Lo que dice el Decreto Presidencial y otros documentos internos sobre el funcionamiento de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano (CPC / GPC)	26
6.- ¿Cómo funcionan los CPC en la realidad?	32
• ¿Cómo están organizados?	32
• ¿Cuántas personas están integradas?	35
• ¿Cómo se relacionan con el FSLN?	38
• ¿Cómo se relacionan con el sector estatal?	41
• ¿Cómo se relacionan con los Ministerios de Salud y Educación?	46
• ¿Cómo se relacionan con los Programas Hambre Cero, Usura Cero y Alimentos para el Pueblo?	48
• ¿Cómo se relacionan con las Alcaldías gobernadas por el FSLN?	51
• ¿Cómo se relacionan con las Alcaldías gobernadas por la oposición?	53
• ¿Cómo se relacionan con otras organizaciones y espacios de participación ciudadana?	56
• ¿Cuál es su papel en el Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH)?	58
7.- ¿Cuáles son las conclusiones de este estudio?	60
• Sobre la organización y funcionamiento de los CPC	60
• Sobre su relación con el gobierno y el partido FSLN	63
• Sobre su relación con otras organizaciones de la sociedad civil	65
• Sobre su contribución al Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH)	65
• Conclusiones generales	66
Anexos	69

Siglas

ADM:	Asociación para el Desarrollo Municipal
CDC:	Comités de Desarrollo Comarcales
CDD:	Comités de Desarrollo Departamentales
CDM:	Comités de desarrollo Municipal
CLS:	Consejos de Liderazgo Sandinista
CONPES:	Consejo Nacional de Planificación Económica y Social
CPC:	Consejos del Poder Ciudadano
DFID:	Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional
CEAP:	Centro de Estudios y Análisis Político
ENABAS:	Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos
FSLN:	Frente Sandinista de Liberación Nacional
GPC:	Gabinetes del Poder Ciudadano
JCOPS:	Juntas Comunitarias de Obras y Progreso
MAGFOR:	Ministerio de Agricultura Ganadería y Forestal
MINED:	Ministerio de Educación
MINSA:	Ministerio de Salud
ONG:	Organizaciones No Gubernamentales
PNDH:	Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH)
RNDDL:	Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local de Nicaragua

1

¿De dónde surge el interés de hacer este estudio?

La participación ciudadana ha sido fundamental para el desarrollo del país en los últimos 30 años. Actualmente existen varias leyes que la han organizado dentro de un sistema nacional de participación ciudadana.

El actual gobierno de Nicaragua ha asumido la participación como un tema importante en su gestión y en la realización del Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH), pero con un modelo distinto: los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano: CPC y GPC.

El gobierno solicitó su apoyo a la cooperación internacional para financiar este proceso.

Como hacía falta información para entender qué son los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano y cómo trabajan, el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID), contrató al Centro de Estudios y Análisis Político (CEAP) para realizar este estudio.

El CEAP se propuso responder a las preguntas:
¿Cómo se organizan, funcionan y toman sus decisiones los CPC?,
¿Cómo influyen para que las personas participen en los asuntos públicos?,

“La participación ciudadana ha sido fundamental para el desarrollo del país en los últimos 30 años...”

¿Como han aportado al Plan Nacional de Desarrollo Humano?,
¿Qué conclusiones se pueden sacar del trabajo que realizan?.

La publicación del estudio en versión educativa fue posible con el apoyo de la Asociación de Desarrollo Municipal (ADM) y el financiamiento de ALBOAN, ONG de la Compañía de Jesús de España y de KEPA Finlandia.

Las opiniones y conclusiones de este estudio no son responsabilidad de estas organizaciones.

Esta versión popular fue elaborada por el equipo de la Revista ENLACE en conjunto con el equipo del CEAP.

2

¿Cómo se trabajó para hacer este estudio?

Este estudio describe qué son los CPC, cómo se organizan y cómo trabajan apoyando las actividades del gobierno a través de los servicios de salud y educación, y los Programas Hambre Cero, Usura Cero y Alimentos para el Pueblo.

Para hacerlo, se trabajó en 14 municipios entrevistando a 127 personas: delegados del Poder Ciudadano, delegados de instituciones y programas del gobierno, líderes comunitarios integrados en los CPC y en los Comités de Desarrollo Municipal (CDM), representantes de la sociedad civil y personas de la empresa privada.

“Este estudio describe qué son los CPC, cómo se organizan y cómo trabajan apoyando las actividades del gobierno...”

Cuadro 1
Entrevistas previstas y realizadas

Entrevistados	Entrevistas Previstas	Entrevistas realizadas
Alcaldía Municipal	14	15
Delegados del Poder Ciudadano;	14	15
Delegados de Salud	14	12
Delegados de Educación	14	12
Delegados Programa Hambre Cero	14	6
Delegados Programa Usura Cero	14	2
Delegados Programa Alimentos para el Pueblo	14	1
Líderes comunitarios integrados a los CPC	14	19
Líderes comunitarios integrados a los CDM	14	18
Representantes de sociedad civil	14	16
Representantes de empresa privada	14	11
Total	154	127

Fuente: *Elaboración propia (2009).*

Se realizaron también 12 entrevistas en Managua a especialistas relacionados con los diferentes temas que toca el estudio. De las 11 entrevistas que se solicitaron a funcionarios nacionales del gobierno o personas del FSLN vinculadas a los CPC, solo se consiguió una.

Se revisaron muchos documentos y se analizaron las noticias sobre los CPC que salieron durante el año 2007 y el 2008 en varios medios de comunicación, escritos y electrónicos.

“De las 11 entrevistas que se solicitaron a funcionarios nacionales del gobierno o personas del FSLN vinculadas a los CPC solo se consiguió una...”

Finalmente se contrató a la Empresa M&R para que incluyeran diez preguntas en una encuesta nacional que realizan cada cuatro meses en todo Nicaragua, con el objetivo de conocer la opinión de la población nicaragüense con respecto a varios aspectos relacionados con los CPC.

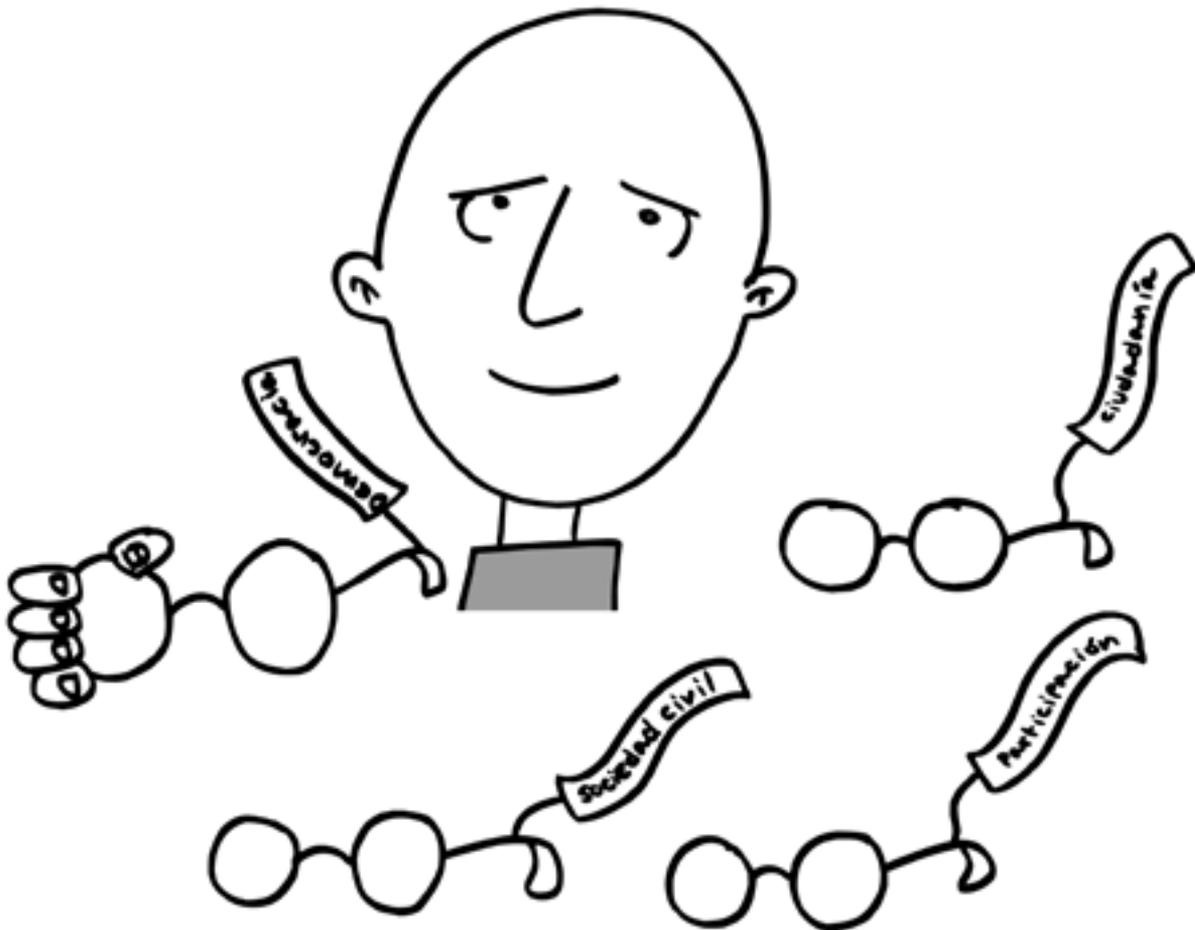
El trabajo de campo se concluyó en enero del año 2009 y el informe final se entregó el 21 de abril. La investigación impresa fue presentada en septiembre del 2009 y la versión popular fue concluida en el mes de diciembre del mismo año.

3

¿Cuáles fueron los puntos de partida conceptuales de este estudio?

La importancia de definir los conceptos

Todo estudio debe tener claros los conceptos que le sirven de punto de partida para explicarse la realidad que se estudia. Por eso es importante explicar qué entendemos en el CEAP por democracia, sociedad civil, participación ciudadana y gestión pública.



¿Qué entendemos por democracia?

La democracia es un ideal de sociedad que se basa en la igualdad y en la libertad de todas las personas; donde las leyes y los derechos son iguales para todos y todas, sin hacer diferencias por la religión o partido político al que pertenecen, o por si son varones o mujeres, jóvenes o adultos, blancos o negros, pobres o ricos.

“La democracia es un ideal de sociedad que se basa en la igualdad y en la libertad de todas las personas...”

La democracia como ideal de sociedad significa que este bienestar común se logra con la participación de todas las personas. En este sentido, participar no sólo significa elegir libremente a los que nos gobiernan, si no también organizarse para influir en los que tienen poder dentro del gobierno para que tengan en cuenta el interés de las mayorías y el futuro de nuestro país.

Participar significa tener la posibilidad de:

- Elegir y ser elegido
- Informarse y decidir
- Presentar propuestas
- Tomar decisiones
- Dar seguimiento a las propuestas
- Involucrarse a todos en las decisiones
- Hacer críticas constructivas
- Incidir o influenciar

Pero también la democracia es un sistema político, una forma de organizar y dirigir la sociedad en base a los intereses de las mayorías que permite que vivan bajo las mismas leyes personas que tienen intereses y creencias distintas, que se organizan y participan en las decisiones que toman los gobiernos y otros sectores de la sociedad.

En la democracia como sistema político los valores cívicos como el respeto a las ideas de los demás, la tolerancia, la negociación y el consenso, son esenciales para promover el diálogo y encontrar soluciones que satisfagan a la mayoría de la población.

*¿Comparte este concepto de democracia?
¿Se puede aplicar este concepto
a la democracia de nuestro país?*

¿Qué entendemos por sociedad civil?

Es el grupo de organizaciones cívicas que surgen por iniciativa de las y los ciudadanos para influir en el Estado y defender sus intereses y propuestas culturales, sociales y económicas.

La existencia de la sociedad civil significa que hay una población que tiene voluntad y capacidad para defender sus valores e intereses, una población que ejerce sus derechos ciudadanos.

Son ciudadanos/as todas las personas que al nacer en un determinado país deben cumplir ciertos deberes y pueden ejercer ciertos derechos para defender sus intereses y convicciones.

Por eso la democracia necesita de una sociedad civil activa, porque ninguna democracia es verdadera si su ciudadanía es apática o indiferente, o si los gobiernos no toman en cuenta toda la diversidad de intereses que existen en la sociedad civil.

Por eso en las sociedades democráticas es importante el fortalecimiento de la sociedad civil, para que sea la ciudadanía la que tenga el control o poder de decisión sobre el quehacer de los gobiernos.

*“Ninguna
democracia
es verdadera
si su ciudadanía
es apática
o indiferente
o si los gobiernos
no toman en cuenta
toda la diversidad
de intereses
que existen en la
sociedad civil...”*

*¿Comparte este concepto de sociedad civil?
¿Se puede aplicar este concepto
a la sociedad civil de su municipio?*

¿Qué entendemos por participación ciudadana?

Que las personas participen en los asuntos de interés público, eso es participación ciudadana.

Para que la participación ciudadana sea efectiva todas las personas interesadas deben tener libertad de participar en los asuntos públicos.

Para que la participación ciudadana sea efectiva todas las personas interesadas deben tener libertad de participar en los asuntos públicos.



Este estudio comparte la visión de la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local de Nicaragua (RNDDL) de que una verdadera participación ciudadana debe cumplir con algunas características:

- Pluralista, porque debe estar abierta a una participación sin hacer diferencias por razones partidarias, religiosas, de género o de cualquier otro tipo.
- Autónoma porque debe ser independiente de partidos, gobiernos, empresarios, iglesias, o intereses extranjeros.
- Informada para que se puedan hacer propuestas fundamentadas y no hablar al peso de la lengua.
- Relacionada con la elaboración, ejecución y evaluación de las leyes y las políticas públicas, y no reducida a una participación formal o a eventos protocolarios¹.
- Vinculada con las decisiones de las autoridades nacionales o municipales, para pasar de participar en actividades de consulta a compartir la toma de decisiones.

Para que la participación ciudadana sea posible, se necesita de gobiernos que crean en la democracia y que abran los espacios de diálogo para que la sociedad pueda hacer sus peticiones y propuestas, participar en las decisiones del gobierno, y controlar cómo se están invirtiendo los recursos públicos. Se necesita de gobiernos que respeten la libertad de información, de expresión, asociación y elección.

Y lo más importante se necesita que las personas tengan voluntad de participar en todos los niveles, para que las políticas públicas se correspondan con las preferencias y las demandas de la sociedad.

“Para que la participación ciudadana sea posible, se necesita de gobiernos que crean en la democracia y que abran los espacios de diálogo para que la sociedad pueda hacer sus peticiones y propuestas...”

***¿Comparte este concepto de participación ciudadana?
¿Se puede aplicar este concepto
a la participación ciudadana de su municipio?***

1. Protocolarios: actividades o ceremonias establecidas por decreto o por costumbre que generalmente no tienen un significado relevante para cambiar las cosas.

¿Qué entendemos por gestión pública?

Gestión pública es la labor de administrar los bienes que pertenecen a todas y todos los ciudadanos. La gestión pública la hacen los empleados públicos -civiles y militares- que son pagados con nuestros impuestos y que forman parte de las instituciones del gobierno nacional y municipales.

Esta gestión pública se hace realidad a través de políticas públicas², programas y proyectos que realiza el gobierno, la atención que brindan en sus diferentes oficinas.

Si esta gestión pública no toma en cuenta los intereses de la ciudadanía, ni abre espacio para ser supervisada y controlada, las y los ciudadanos se desinteresan por la política, porque no representa los intereses de la ciudadanía, sino los intereses del pequeño grupo que está gobernando.



2. Las políticas públicas son las acciones que realizan los gobiernos para dar respuesta a las demandas de la sociedad.

En el CEAP creemos que la democracia puede ayudar a acercar la gestión del gobierno a la ciudadanía, y a mejorar la eficiencia de las instituciones públicas.

Para que esto sea posible:

- La administración pública debe abrirse a la sociedad para que la ciudadanía sepa lo que hace el gobierno y pueda controlarlo.
- Esta apertura democrática debe reforzar el buen desempeño de la administración pública para cumplir con su papel de regulador de los intereses de la sociedad y administrador de los bienes públicos.
- Para hacer más democrática la administración pública la participación ciudadana es importante pero no es suficiente, se necesitan hacer dos grandes cambios:
 - Un cambio político para que las normas, reglas y procedimientos y los funcionarios de gobierno, administración de justicia y otros cargos públicos se correspondan y trabajen por los intereses de la sociedad en su conjunto.
 - Y un cambio administrativo que permita estabilizar, profesionalizar y darle a las y los empleados públicos las herramientas, las normas y la autoridad para que puedan cumplir su función de servidores de toda la ciudadanía.

“La administración pública debe abrirse a la sociedad para que la ciudadanía sepa lo que hace el gobierno y pueda controlarlo...”

¿Comparte este concepto de gestión pública?

¿Se puede aplicar este concepto a la gestión pública de nuestro país?

4

La participación ciudadana en Nicaragua de 1987 a 1997

“La autonomía municipal significa que el municipio tiene derecho y capacidad para regular y administrar los asuntos públicos del municipio en provecho de sus pobladores...”.

La autonomía municipal

La Constitución Política de Nicaragua en sus artículos 175, 176, 177 y 178 establece al municipio como la unidad básica de la división política y administrativa del país, y reconoce su autonomía política, administrativa y financiera.

La autonomía municipal significa que el municipio tiene derecho y capacidad para regular y administrar los asuntos públicos del municipio en provecho de sus pobladores.

La autonomía política significa que el municipio tiene capacidad para elegir democráticamente a sus autoridades y capacidad para tomar decisiones dentro del marco de las leyes, sin interferencia del gobierno central o de otros Poderes del Estado.

La autonomía administrativa significa que el municipio tiene autoridad para gestionar y normar los asuntos propios de su territorio sin la intervención de otras autoridades.

La autonomía financiera significa que el municipio tiene capacidad para gestionar y administrar los recursos que le permiten cumplir con las funciones que las leyes les imponen en beneficio de sus pobladores.

Para esto, además de los impuestos que recoge cada alcaldía, la Constitución Política establece que el Estado debe entregar el 10% del Presupuesto a los municipios del país, priorizando a los municipios más pobres. Eso está normado en la Ley 376 de Transferencias Presupuestarias a los Municipios.

La Ley 40 o Ley de Municipios contiene las normas y procedimientos, para garantizar el adecuado funcionamiento de los Gobiernos Municipales.

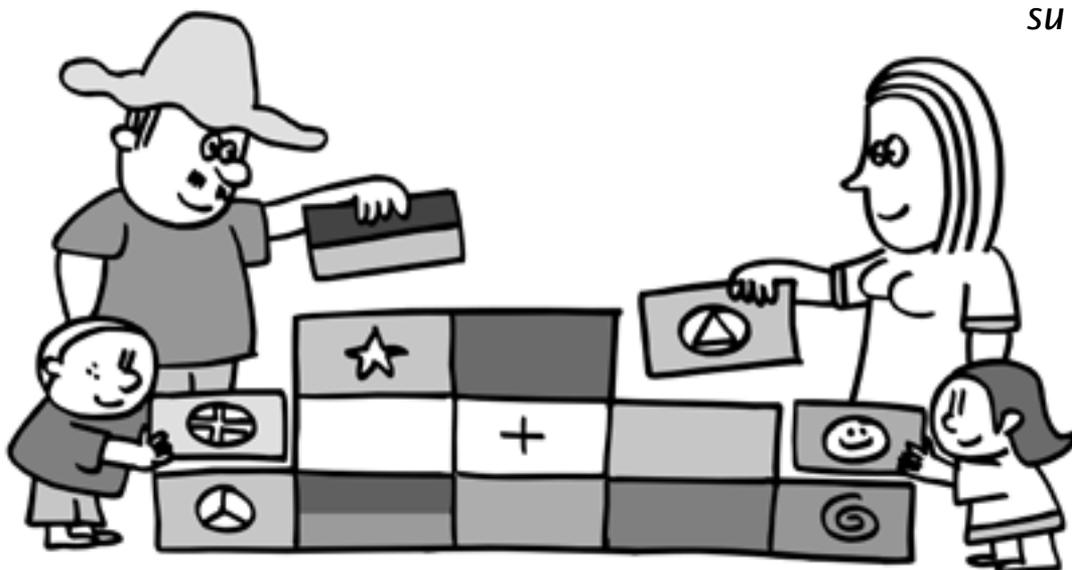
¿Cuál es la importancia de que los municipios hagan uso de todas las autonomías?

El sistema de participación ciudadana

En todos los países hay leyes que sirven para que la ciudadanía pueda convivir, a pesar de sus diferencias.

Las leyes son las reglas que las sociedades se ponen a sí mismas para que personas con ideas y creencias diferentes puedan convivir y construir conjuntamente su país.

“Las leyes son las reglas que las sociedades se ponen a sí mismas para que personas con ideas y creencias diferentes puedan convivir y construir conjuntamente su país...”



Hay leyes para ordenar todos los aspectos de la vida en sociedad incluyendo leyes para ordenar la manera en que la ciudadanía puede participar en los asuntos públicos.

Como en Nicaragua ha tomado fuerza la participación ciudadana, desde 1987 los diputados de todos los partidos han venido elaborando y promulgando leyes que fueron creando un sistema de participación ciudadana.

Estas leyes se originan en la Constitución, que es la ley más importante de todas y a la que deben someterse las demás leyes.

La participación ciudadana está respaldada en la Constitución en los artículos 2, 7, 47, 48, 50, 51, 52 y 178, entre otros (Ver Anexo 1).

Con la aprobación de la Ley de Municipios o Ley 40 en el año 1988 y sus reformas en el año 1997 también se fortaleció la participación ciudadana

En esta Ley se considera el municipio como la unidad básica de la división política administrativa del país.

Y reconoce la participación ciudadana, individual o colectiva, como la base fundamental de la organización en el municipio.

Esta Ley garantiza los siguientes derechos para la participación ciudadana:

- Derecho de petición
- Derecho de queja
- Derecho de denuncias de anomalías
- Derecho a realizar críticas constructivas
- Derecho a la información
- Derecho a asistir a las sesiones del Concejo Municipal

- Derecho a organizarse en asociaciones de Pobladores para realizar obras comunales y recibir apoyo del gobierno local
- Derecho a participar en los cabildos abiertos
- Derecho a que las organizaciones participen con delegados en las instancias existentes.

La Constitución establece y la Ley de Municipios garantiza la autonomía del municipio frente al gobierno central, y la participación de todas y todos los ciudadanos que lo deseen, en los asuntos públicos sin exclusiones de ningún tipo.

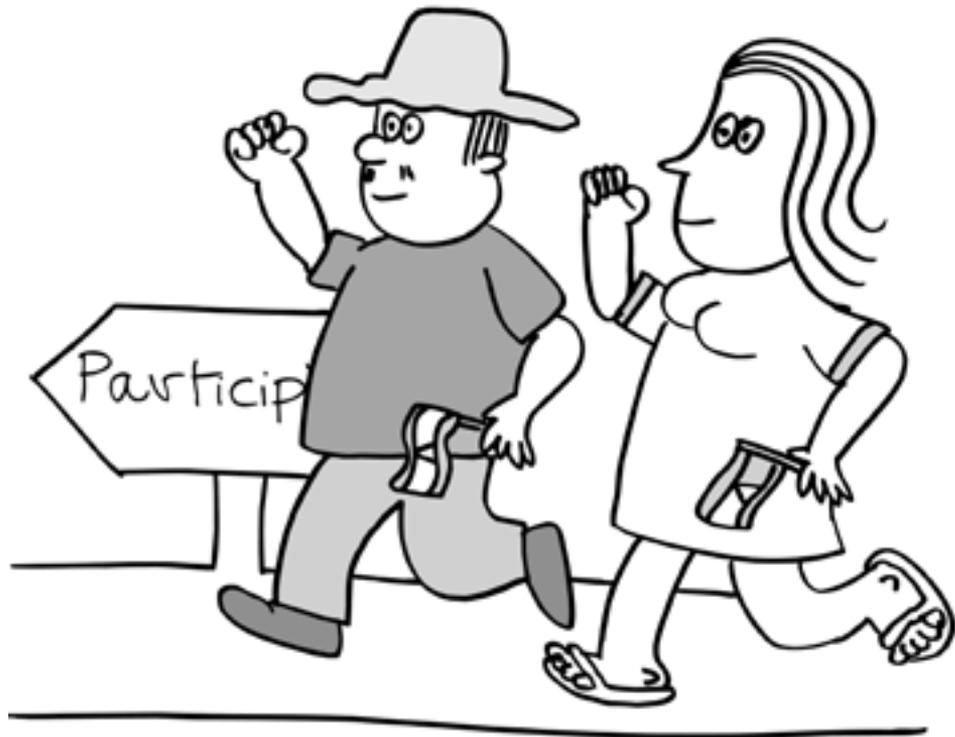
En el artículo 30 de esta Ley se define que los Gobiernos Municipales garantizan la democracia participativa a través de varios mecanismos:

- “• La existencia de Concejos Municipales, Alcaldes y Vice Alcalde que son electos en sufragios donde pueden votar todas y todos los ciudadanos mayores de 16 años y se encuentran en uso de sus facultades.
- La creación y organización de estructuras administrativas, en concordancia con la realidad del municipio.
- La gestión y disposición de sus propios recursos con plena autonomía. Administrador a través de su presupuesto anual de egresos e ingresos.
- El ejercicio de las obligaciones municipales señaladas en la Ley, con el fin de satisfacer las necesidades de la población en general, en cualquier materia que incida en el desarrollo socio económico de su circunscripción, tomando en cuenta, si fuese el caso, los intereses de las comunidades indígenas que habitan en ella.
- El derecho de tener un patrimonio propio del que podrán disponer con libertad de conformidad con la Ley, sujeto únicamente al control de la Contraloría General de la República”.

“La Constitución establece y la Ley de Municipios garantiza la autonomía del municipio frente al gobierno central, y la participación de todas y todos los ciudadanos que lo deseen, en los asuntos públicos sin exclusiones de ningún tipo...”

En el artículo 16 de esta Ley, incisos 1, 4, 7 y 8 se define los derechos y obligaciones de las y los ciudadanos en su municipio:

“Inciso 1: Participar en la gestión de asuntos locales, sea en forma individual o colectiva.



Inciso 4: Ser informados de la gestión administrativa, conocer el proyecto de presupuesto y el estado financiero de la municipalidad y participar en la elaboración del plan de inversiones.

Inciso 7: Integrarse a las labores de protección del Medio Ambiente y de mejoramiento de las condiciones higiénicas y sanitarias de la comunidad, así como la prevención y auxilio ante situaciones de catástrofes naturales y sociales que afecten al municipio.

Inciso 8: Participar en las sesiones públicas del Concejo Municipal de conformidad con la presente Ley y su Reglamento”.

Con la aprobación en el año 2000 de la Ley de Régimen Presupuestario Municipal o Ley 376, se normaron los pasos que las municipalidades deben seguir para elaborar, aprobar, modificar, ejecutar, monitorear, cerrar y evaluar sus presupuestos.

Esta Ley, por primera vez, obliga a una institución pública en este caso a las alcaldías, a consultar los presupuestos y a tomar en cuenta las recomendaciones hechas por la ciudadanía.

Con la aprobación en el año 2003 de la Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua o Ley 466, se fijó en 10% del Presupuesto General de la República lo que debe ser transferido a los gobiernos municipales.

Esta Ley permitió que se diera un aumento de las transferencias a los municipios y se pasó de 1.20 dólar por persona en el año 2000 a 4.5 dólares por persona en el año 2004.

Con la aprobación en el año 2003 de la Ley de Participación Ciudadana o Ley 475 y sus reformas en el año 2005 se organizó la participación ciudadana como un sistema articulado a nivel municipal, departamental y nacional. Esta Ley considera la participación ciudadana como un proceso que se aprende al ejercerlo, que fomenta la autonomía de la sociedad frente a las autoridades y ayuda a construir una ciudadanía activa.

“La Ley de Participación Ciudadana considera la participación ciudadana como un proceso que se aprende al ejercerlo, que fomenta la autonomía de la sociedad frente a las autoridades y ayuda a construir una ciudadanía activa...”



La Ley de Participación ciudadana considera siete espacios donde se puede participar:

- En Cabildos Municipales
- En el Comité de Desarrollo Municipal (CDM)
- Formando Asociaciones de Pobladores
- En organizaciones de la Sociedad Civil
- En iniciativas de normas locales y Ordenanzas Municipales
- En procesos de consulta ciudadana
- En iniciativas ciudadanas de Ley

Otros avances que permitió esta Ley son:

- Reconoció el valor de la participación ciudadana y obligó a la administración pública a ser más participativa.
- Intentó vincular los diferentes espacios de participación ciudadana en un sistema que relaciona la participación ciudadana con las políticas públicas.
- Definió las competencias y el funcionamiento de los Comités de Desarrollo Municipales (CDM), donde tienen cabida los representantes de los diferentes sectores: las autoridades (Policía Nacional, MINED, MINSA), y lideresas y líderes de Cooperativas, comunitarios, religiosos, ONG, sectores económicos y otros grupos de la sociedad civil.
- Facilitó la creación libre y voluntaria de asociaciones de pobladores en barrios y comarcas.
- Normó la organización de los Comités de Desarrollo Departamentales (CDD), como espacios de concertación y planificación del desarrollo entre los funcionarios públicos, asociaciones departamentales de alcaldes, asociaciones de la sociedad civil y representantes de los poderes legislativo y judicial.
- Reconoció los consejos nacionales y sectoriales adscritos a los ministerios para concertar la formulación y el seguimiento de las políticas públicas.

Sin embargo, habían varios aspectos que aún limitaban la efectiva participación ciudadana:

- No se establecieron normas para asegurar que en los espacios de concertación hubiera una participación mayoritaria de los representantes comunitarios.
- No se asignaron recursos para el funcionamiento del sistema, lo que limitó su autonomía para funcionar y muchas veces les obligó a trabajar en base a la agenda de quienes ponían el dinero: gobiernos nacional y municipal y ONG.
- No se definieron normas ni plazos para asegurar que la administración pública, en todos los niveles, respondiera a las propuestas de la ciudadanía realizadas en estos espacios de concertación.
- No se definieron mecanismos para dar seguimiento a los acuerdos, y para que las diferentes formas de trabajo de los CDC, los CDM y los CDD fueran evaluadas de manera permanente para mejorar el sistema en su conjunto.

***¿Cómo se daba en los gobiernos anteriores la participación ciudadana en su municipio?
¿Qué cosas de ese sistema de participación le parecían buenas y que cosas se podían mejorar?***

5

El modelo de Poder Ciudadano del gobierno del FSLN

Un poco de historia

En el año 2005, después de ganar las elecciones municipales del 2004 en 87 alcaldías del país, a lo interno del FSLN se circuló un documento llamado "Modelo de Gestión Municipal Sandinista" en el que se comenzó a hablar de un modelo de democracia directa para la gestión municipal.

En ese documento se reconocía el aporte de las leyes que estimulaban la participación ciudadana, pero se cuestionaba que las organizaciones de base no estaban visibles en los mecanismos de participación ciudadana; que el poder de las organizaciones de pobladores era mínimo frente al de las ONG y el Estado; y que el FSLN casi no tenía presencia en estos espacios aún cuando sus simpatizantes lo hacían activamente.



A partir de este diagnóstico, el documento orientó a las alcaldías sandinistas promover los espacios de participación considerados en la Ley, pero también promover las Asambleas del Poder Ciudadano.

Sin embargo, dos estudios realizados en el año 2006, uno en 31 y otro en 100 municipios, mostraron que en todos los casos trabajaban los Comités de Desarrollo Municipal como espacios de concertación, pero en ningún municipio funcionaban las Asambleas del Poder Ciudadano y el modelo de Gestión Municipal Sandinista.

Pero inmediatamente después que el FSLN ganó las elecciones nacionales, el Presidente Daniel Ortega reformó la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo (Ley 290) a través del Decreto Presidencial No. 03-2007 para, entre otras cosas, crear el Consejo de Comunicación y Ciudadanía, y nombrar a su esposa, Rosario Murillo, para que se hiciera cargo de coordinarlo.

A este Consejo se le asignó la tarea de coordinar la relación con los medios de comunicación, coordinar el Gabinete Social y diseñar políticas de participación ciudadana en todo el territorio nacional a través de los Consejos del Poder Ciudadano.

Según este Decreto, estos Consejos fueron creados para 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”

“Dos estudios realizados en el año 2006, uno en 31 y otro en 100 municipios, mostraron que en todos los casos trabajaban los Comités de Desarrollo Municipal...”

Para organizar este nuevo modelo el Presidente Ortega nombró a los Secretarios Políticos regionales departamentales y municipales del FSLN, como delegados de gobierno y Secretarios de Comunicación y Ciudadanía.

Así lo explicó la señora Rosario Murillo Coordinadora de la Secretaría de Comunicación y Ciudadanía en una reunión con líderes del poder ciudadano el 13 de junio del 2008:

“...nosotros tenemos un Delegado del Poder Ciudadano en cada departamento, que es además, Secretario Político. La comunicación tiene que pasar por el Delegado del Poder Ciudadano ... esa misma persona ... tiene que comunicarles a ustedes las indicaciones que vienen desde el nivel central”.

En los municipios estudiados se comprobó esta situación como puede verse en el cuadro siguiente:

Cuadro 2
Municipio estudiados donde Secretarios Políticos FSLN son Secretarios de Comunicación y Ciudadanía

Municipio	FSLN = Secretaría Comunicación	Municipio	FSLN = Secretaría Comunicación	Municipio	FSLN = Secretaría Comunicación
Cinco Pinos	Si	Dipilto	No	Waspán	Si
Larreynaga	No	Boaco	Si	Siuna	Si
Jinotega	No	Cuapa	Si	Rama	Si
Sébaco	Si	La Concha	Si	Bluefields	Si
Totogalpa	Si	Jinotepe	Si		

A mediados del año 2007 en las comunidades rurales y barrios del país los secretarios políticos del FSLN, convocaron en nombre del gobierno al liderazgo comunitario tradicional y a la población organizada para conformar los Consejos del Poder Ciudadano (CPC) y los Gabinetes del Poder Ciudadano (GPC).

Muchos líderes comunitarios y población, simpatizante del FSLN que desde 1990 venían trabajando con diferentes organizaciones en sus comunidades, acudieron a la invitación y se integraron a los CPC pero también siguieron trabajando con las organizaciones con que trabajaban antes.



“La meta del FSLN y el gobierno fue integrar un millón de personas a los CPC...”

La meta del FSLN y el gobierno fue integrar un millón de personas a los CPC, una cantidad muy parecida a los 930 mil votos obtenidos por el Presidente Ortega en las elecciones nacionales del 2006, por lo que algunas personas reflexionaban que el objetivo del FSLN con los CPC era organizar a sus votantes para que se involucraran en las actividades del gobierno, y no sólo durante las campañas electorales.

Desde que el gobierno creó el Consejo de Comunicación y Ciudadanía en enero del 2007 hasta enero del año 2008, se dio una larga lucha entre el Presidente Daniel Ortega y el FSLN, con algunas organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y los partidos de oposición presentes en la Asamblea Nacional; que se negaban a reconocer a los CPC por considerar que violaban la ley y eran una organización partidaria que sería financiada con el dinero de todos los nicaragüenses, para hacer campaña política a favor del FSLN.

Finalmente el debate se resolvió en enero del año 2008 cuando la Corte Suprema de Justicia sacó una resolución donde reconoció que el Presidente Ortega tenía derecho a promover la organización de los CPC para que apoyaran su gestión, pero le exigieron que debían respetarse todas las leyes existentes, que no podría trasladar a los CPC las funciones de las instituciones del gobierno, ni darles dinero del gobierno para su funcionamiento o para pagar salarios de su personal.

En febrero del 2008 el Presidente Ortega amplió las funciones de la Secretaría de Comunicación y Ciudadanía. Le cambiaron el nombre a "Secretaría de Comunicación y Ciudadanía para el Desarrollo Social" y le aumentaron sus funciones a coordinar todos los programas sociales del gobierno en todo el territorio nacional.

*¿Cuál fue su experiencia durante este tiempo?
¿Qué fue lo que más le gustó
y lo que menos le gustó de este proceso?*

Lo que dice el Decreto Presidencial y otros documentos internos sobre el funcionamiento de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano (CPC / GPC)

Como se ha señalado antes, los CPC se definieron como un instrumento para que el pueblo nicaragüense se organice y participe en el desarrollo integral de la nación; y apoye los planes y las políticas del Presidente de la República encaminadas a desarrollar estos objetivos.

Por eso la participación de los CPC y GPC en los servicios públicos y en los programas sociales del gobierno,

fue justificada como la restitución de los derechos económicos, sociales y políticos que habían sido confiscados por los gobiernos anteriores.

El Decreto Presidencial 112-2007, describe de manera muy general cómo se organizan los Consejos y Gabinetes en los territorios y por sectores, y dice que los derechos y deberes de los CPC serán definidos en un Reglamento y en unos Estatutos para la Organización y Funcionamiento de los CPC. Ninguno de estos documentos han sido elaborados.



El Decreto creador y otros documentos internos explican que este Modelo del Poder Ciudadano se organiza de la siguiente manera:

Los Consejos del Poder Ciudadano o CPC son la célula básica del modelo de Poder Ciudadano que se organizan a nivel de comunidad o barrio y pueden estar integrados por las personas que así lo deseen, hasta un máximo de 150 personas.

“Los Consejos del Poder Ciudadano o CPC son la célula básica del modelo de Poder Ciudadano...”

Los CPC son dirigidos por un equipo integrado por 16 Coordinadores electos democráticamente y sin discriminación por razones partidarias o de otro tipo.

Estos cargos se corresponden con los Ministerios y programas sociales promovidos por el gobierno central, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 3
Relación de cargos a lo interno de un CPC/GPC con las instituciones y programas públicos

Cargos a lo interno de un CPC	Instituciones y Programas públicos con que podrían relacionarse
1. Promoción de Derechos de Ciudadanía (capacitación)	a) Secretaría de Comunicación y Ciudadanía para el Desarrollo Social (Delegados del Poder Ciudadano)
2. Comunicación y Propaganda	b) Secretaria de Comunicación y Ciudadanía para el Desarrollo Social (Delegados del Poder Ciudadano)
3. Seguridad Ciudadana, Intercambios comunitarios y solidaridad	c) Policía Nacional (PN) Ejército de Nicaragua (EN)
4. Derechos de la Mujer	d) Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM) Ministerio de Fomento Industria y Comercio (MIFIC) *.- Programa Usura Cero *.- Comisaría de la Mujer. Policía Nacional
5. Derechos de l@s jóvenes y niñ@s	e) Instituto Nicaragüense de la Juventud (INJUVE) *.- Programa Constructores del Futuro Ministerio de la Familia (MIFAMILIA) *.- Programa Amor
6. Derechos de Adult@s Mayores	f) Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS) Programa educativo laboral de salud y cultural del adulto mayor
7. Salud	g) Ministerio de Salud (MINSa) *.- Jornadas Populares de Salud (vacunación, limpieza, abatización) *.- Operación Milagro

Cargos a lo interno de un CPC	Instituciones y Programas públicos con que podrían relacionarse
8. Educación	h) Ministerio de Educación (MINED) *.- Campaña Nacional de Alfabetización "De Martí a Fidel"
9. Medio Ambiente	i) Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA). *.- Campaña Nacional de Reforestación
10. Transporte e Infraestructura	j) Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI)
11. Desarrollo Rural	k) Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR) *.- Programa Productivo Alimentario (Hambre Cero) *.- Programa de Emergencia Agroalimentaria Instituto de Desarrollo Rural (IDR)
12. Cultura	l) Instituto Nicaragüense de Cultura (INC)
13. Deporte	m) Instituto Nicaragüense de Deporte (IND)
14. Propuestas hacia los Gobiernos Locales	n) Alcaldía Municipal Concejo Municipal
15. Programa y Proyectos de Promoción de Empleo, Auto-Empleo y trabajo comunitario	o) Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) *.- Proyectos Guiados por la Comunidad (PGC) Empresa Nacional de Granos Básicos (ENABAS) *.- Programa Alimentos para el Pueblo
16. Coordinador (a) General	p) Secretaria de Comunicación y Ciudadanía para el Desarrollo Social (Delegados del Poder Ciudadano).
17. Otros (as) que ellos decidan	

Fuente: elaboración propia basado en documentos oficiales y trabajo de campo (2009).

Los documentos dicen que en los CPC debe haber una participación equitativa de las mujeres y la juventud. También dice que quienes ocupan un cargo lo ejercen por dos años y pueden reelegirse para otro período, pero pueden ser removidos cuando abusen o no cumplan con las funciones para las que fueron electos.

Del CPC hacia arriba se llaman Gabinetes del Poder Ciudadano (GPC): Distrital, Municipal, Departamental y Nacional y se integran con 3 a 6 delegados de cada Consejo o Gabinete del nivel inferior. A todos los niveles, estos Gabinetes eligen también un Equipo Coordinador que tiene los mismos 16 cargos.

Gráfico 1
Estructura de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano Territoriales



Fuente: Elaboración propia (2009)

A partir de los municipios, estos Gabinetes pueden dividirse en Comisiones de Trabajo para estudiar la problemática y proponer alternativas. Estas Comisiones son similares a los Gabinetes Sectoriales del Gobierno Central:

- Comisión económica o de la producción,
- Comisión social,
- Comisión Ambiental y
- Comisión de la propiedad y gobernabilidad.

Está previsto que los Gabinetes municipales y departamentales se reúnan una vez al año de manera ordinaria, o las que sea necesario por convocatoria del equipo coordinador.

La función de los Gabinetes municipales y departamentales es analizar la problemática de sus territorios y hacer planes, estrategias y acciones para ejecutarlos de manera coordinada y resolver esta problemática.

También tienen la función de trasladar los problemas que no pueden resolverse en su territorio, al nivel superior o al Gabinete Nacional y acompañar las acciones que se orienten desde el Gabinete Nacional y la Presidencia de la República.

El Gabinete Nacional está previsto que se integre con 16 representantes de cada gabinete departamental en él también participan:

- El Presidente Daniel Ortega que lo preside.
- La Coordinadora de la Secretaría de Comunicación y Ciudadanía, su esposa Rosario Murillo.
- Los Ministros de Estado.
- Presidentes de entes Autónomos y Gubernamentales.
- Autoridades de la Policía Nacional
- Junta de Directores del CONPES
- Otros funcionarios públicos que determine el Presidente de la República.

Este Gabinete Nacional tiene como funciones recibir las propuestas de los departamentos, para enriquecer los planes y estrategias nacionales, y acompañar al Presidente y al Gabinete de Gobierno en la ejecución de estos planes y estrategias en el país.

Los documentos oficiales dicen que “Toda esta estructura que se conoce como Red de Ciudadanía y Democracia Directa, será usada por el gobierno central para consultar todas sus propuestas”.

¿Que semejanzas y diferencias encuentra entre la propuesta de poder ciudadano que promueve el FSLN y el sistema de participación ciudadana que está en la Ley de Participación Ciudadana?

6

¿Cómo funcionan los CPC en la realidad?

“Se observa que en muchos CPC no eligen todos los cargos previstos, hay personas que ocupan más de un cargo y muchas veces funcionan solamente 4 ó 5 cargos...”

¿Cómo están organizados?

Los resultados del estudio muestran que en cada CPC participan en promedio unas 15 a 20 personas, no 150 como pretendían.

Se observa que en muchos CPC no eligen todos los cargos previstos, hay personas que ocupan más de un cargo y muchas veces funcionan solamente 4 ó 5 cargos.



De toda la estructura que se ha mencionado los que más funcionan son los CPC. En las comunidades rurales o barrios consultados encontramos solamente un CPC, por lo que no tuvimos oportunidad de conocer ningún caso donde existieran Gabinetes Comarcales o de Barrio, que se forman cuando en una comarca o barrio hay más de un CPC.

Todos los niveles que deberían existir entre la comunidad y el municipio (GPC de Comarcas y Distritos) no existen o no juegan un papel relevante. Los Gabinetes Municipales y Departamentales funcionan de manera irregular y el Gabinete Nacional, que en teoría es la cabeza de todo el sistema, no se sabe si ha sido instalado ni los resultados de su gestión.

En las comunidades y municipios se da una relación directa entre los líderes o coordinadores de los CPC con el Secretario político del FSLN los miembros del Consejo Municipal Sandinista, los miembros del Gabinete Municipal de Gobierno. Este estudio comprobó que la coordinación y atención a los CPC depende o es asumida directamente por los dirigentes del FSLN.

Aún cuando está previsto en el Decreto 112-2007, no se ha elaborado el Reglamento ni el Manual que norma el funcionamiento de los CPC y GPC, por lo que existe una gran discrecionalidad³ de parte de los dirigentes del FSLN en cuanto a su funcionamiento, las responsabilidades de cada cargo, las relaciones entre cada nivel, las relaciones con otras instancias y autoridades, y quién y dónde se toman las decisiones finales.

También se encontró dificultades en la comunicación entre los distintos niveles existentes, la información no sube con la rapidez necesaria y la gente en la base no recibe toda la información que está disponible. Lo que mejor funciona es la línea de comunicación entre el secretario político del FSLN hacia los CPC.

Frente a esta falta de normas claras y estas limitaciones de funcionamiento y comunicación entre los diferentes niveles del modelo, queda en evidencia que los Secretarios políticos del FSLN, que al mismo tiempo son Delegados de Gobierno y Delegados del Poder Ciudadano, son los que al final concentran la mayor autoridad.

3. *Discrecionalidad*: que no se actúa respetando normas y reglas sino en base a la voluntad propia.



“El modelo actualmente no es transparente ni auto-regulable desde abajo, hay mucho lugar para la discrecionalidad, y el poder no está en la base sino en la dirigencia del FSLN y el gobierno...”

Esto evidencia que el modelo actualmente no es transparente ni auto-regulable desde abajo, hay mucho lugar para la discrecionalidad, y el poder no está en la base sino en la dirigencia del FSLN y el gobierno.

Pero también hay aspectos positivos en la forma de trabajo de este modelo.

- Es la primera vez que un gobierno incluye de manera tan activa a las organizaciones comunitarias en la prestación de los servicios públicos. El problema es que se ha hecho de espaldas al sistema de participación ciudadana y nombrando a los CPC como único canal legítimo, lo que excluye al resto de las organizaciones y personas.
- Al organizarse convocando a los líderes comunitarios en su mayoría simpatizantes del FSLN que trabajaron y fueron capacitados durante todos estos años por las organizaciones de sociedad civil, consiguieron una base comunitaria experimentada para comenzar a realizar su trabajo.
- Esto explica que haya algunos líderes de CPC en los barrios y comunidades rurales que tienen una buena relación con otras organizaciones comunitarias, y que hayan logrado coordinarse e incluso trabajar de manera conjunta.

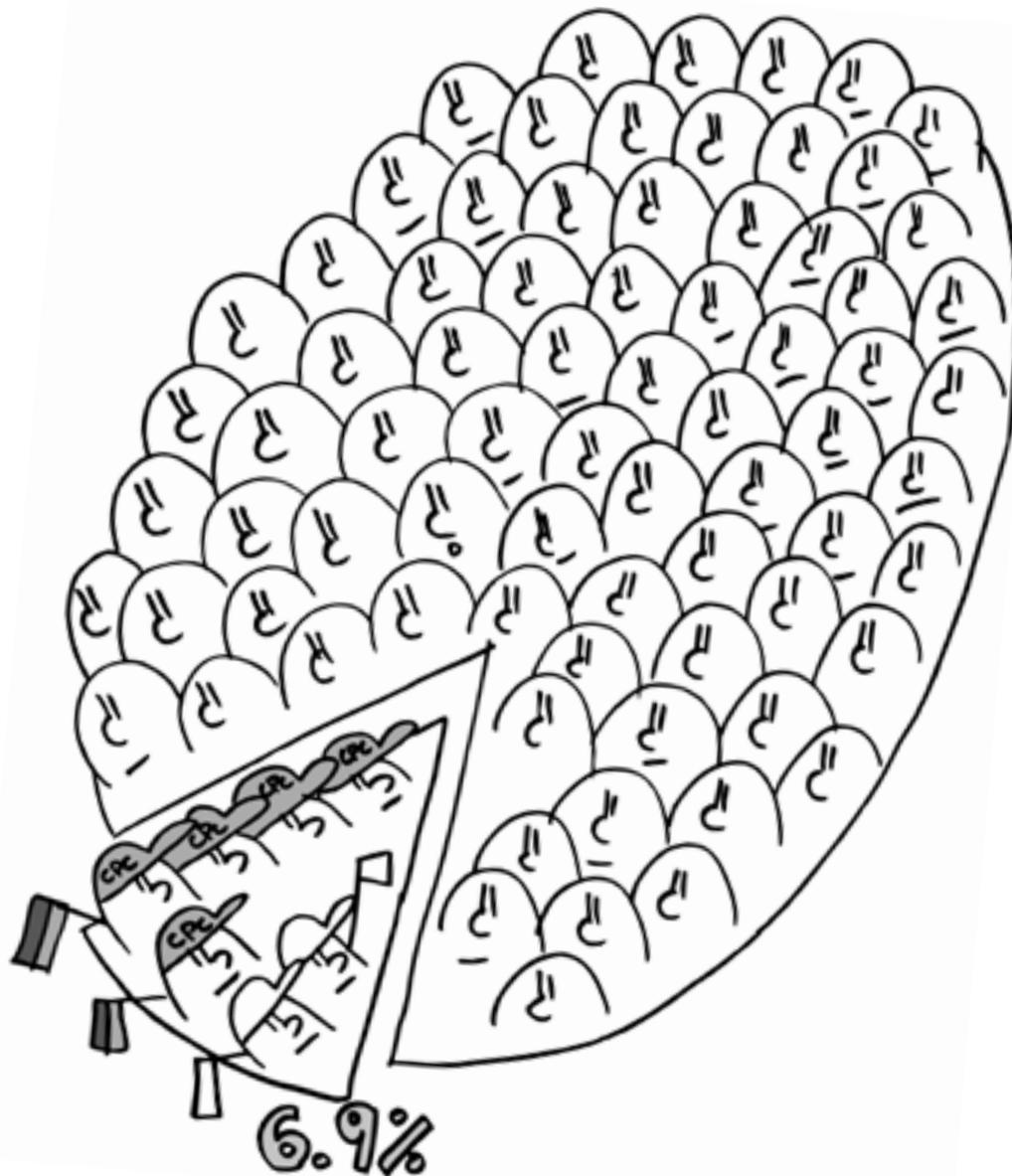
- Líderes comunitarios entrevistados plantearon que en los CPC hay más contenido de trabajo para las organizaciones comunitarias que en otras organizaciones, porque tienen más apertura para trabajar en los asuntos públicos. Pero resintieron que no se hicieran más esfuerzo para capacitarlos.
- El apoyo que brindan a instituciones de Gobierno para facilitar la prestación de los servicios y hacer una auditoría social básica que reporte a las autoridades posibles anomalías, puede contribuir a mejorar la efectividad en la prestación de los servicios y ampliar la cobertura.
- Ha sido importante la estrategia de llevar representantes de los Ministerios a los municipios, porque esto permite que la población vea a los funcionarios de la administración pública como personas cercanas que pueden controlarse.
- Por su forma de trabajo coordinada y disciplinada, algunos CPC han tenido un papel importante al reaccionar con rapidez frente a las emergencias.
- En un sector importante de la población el modelo CPC genera simpatía y expectativas por su discurso pro-pobre que ofrece soluciones rápidas a los problemas que se enfrentan desde hace siglos, pero aún no ha sido suficiente como para integrar a la cantidad de población que se propusieron.

*¿Lo que se menciona en este inciso se parece a lo que usted vive en su municipio?
¿Qué cosas son diferentes?*

¿Cuántas personas están integradas?

El gobierno y el FSLN afirman que en los CPC hay un millón de personas, es decir, casi la misma cantidad de votos con que fue electo el presidente Ortega (25% de las personas mayores de 16 años). Pero la Encuesta de M&R refleja que sólo 7 de cada 100 personas mayores de 16 años están integradas en los CPC.

“De acuerdo a ambas fuentes, en los CPC no estarían integradas el millón de personas que dice el gobierno, sino unas 185 mil personas según la Encuesta de M&R o unas 120 mil personas, según las entrevistas realizadas en los 14 municipios estudiados...”



Esta participación es más alta en las zonas semi rurales (10.1%), que rurales (6.5%) y urbanas (5.8%).

Pero según las entrevistas que se realizaron en 14 municipios visitados para hacer este estudio, sólo 4.5 de cada 100 personas mayores de 16 años están integradas en los CPC.

De acuerdo a ambas fuentes, en los CPC no estarían integradas el millón de personas que dice el gobierno, sino unas 185 mil personas según la Encuesta de M&R o unas 120 mil personas, según las entrevistas realizadas en los 14 municipios estudiados.

La Encuesta de M&R también mostró que 13 de cada 100 personas participan o han participado en las actividades promovidas por los CPC en sus barrios o comunidades, lo que indica que serían unas 342 mil personas las que de alguna manera están vinculadas a este modelo de organización en todo el país.

Cuando la Encuesta de M&R preguntó a las personas que no están integradas a los CPC si hay posibilidades de integrarse en el futuro, 7 de cada 100 personas dijeron que mucha 19 de cada 100 personas dijeron que alguna y 74 de cada 100 personas dijeron que ninguna.

Cuando esta misma respuesta se divide de acuerdo a simpatías partidarias, 18% de simpatizantes del FSLN que aún no participan tienen mucha disposición a participar, pero solamente el 1% de los independientes y el 0.5% de quienes se identifican como oposición estarían dispuestos a integrarse a los CPC.

De acuerdo a estas estadísticas, si los CPC trabajan bien y logran convencer a todas las personas que estarían dispuestas a integrarse, podrían crecer un 1% cada 6 meses y a finales del 2011 estarían integrados por 13 de cada 100 personas mayores de 16 años es decir, por unas 342 mil personas.

También según los resultados de la Encuesta de M&R, 8 de cada 10 personas que participan en los CPC son simpatizantes o votantes del FSLN, lo que significa que solamente 2 personas que participan en los CPC son independientes o miembros de algún partido de oposición.

Es decir que aunque en los CPC no hay sólo simpatizantes o militantes del FSLN, ellos son una inmensa mayoría. Eso explica porque la población consultada en la encuesta de M&R y en otras encuestas identifican a los CPC como una organización que es dirigida por el FSLN.

Cuando la Encuesta de M&R preguntó a las personas que no están integradas a los CPC si hay posibilidades de integrarse en el futuro, 7 de cada 100 personas dijeron que mucha 19 de cada 100 personas dijeron que alguna y 74 de cada 100 personas dijeron que ninguna...”

*¿Cuál es la situación en su municipio con respecto al número de personas que integran los CPC y su afiliación política?
¿La situación es igual o diferente a los resultados del estudio?
¿Le parece que este modelo puede integrar a todas las fuerzas sociales del municipio?*

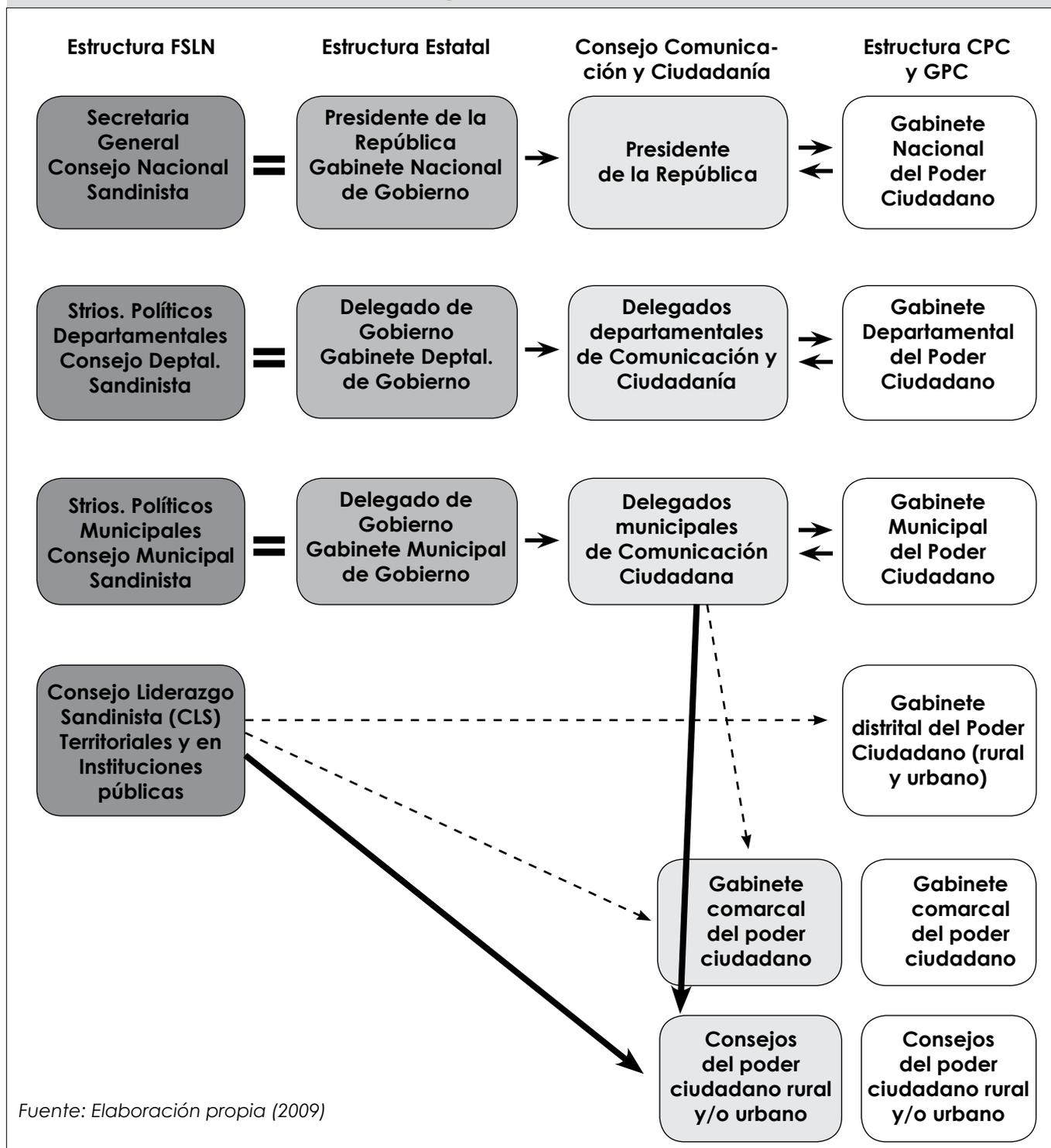
¿Cómo se relacionan con el FSLN?

Este modelo de poder ciudadano tiene como uno de sus elementos esenciales que los dirigentes del FSLN en todos los niveles sean al mismo tiempo los delegados de gobierno y los Coordinadores del Poder Ciudadano, siguiendo el ejemplo del Presidente Daniel Ortega que es jefe del gobierno es Secretario General del FSLN y es la máxima autoridad en el Gabinete Nacional del Poder Ciudadano.



Este ejemplo del Presidente Daniel Ortega, el FSLN lo repite a todos los niveles, tal y como puede verse en el gráfico siguiente:

Gráfico 2
Relación del FSLN con el Estado y los CPC



Fuente: Elaboración propia (2009)

Este modelo hace una fusión del Estado, con el Partido y la organización comunitaria, en la que el Partido es el factor dominante.

Algunas declaraciones de líderes de los CPC, funcionarios municipales de gobierno y consultores independientes entrevistados lo confirman:

“Este modelo hace una fusión del Estado, con Partido y la organización comunitaria, en la que el Partido es el factor dominante...”

“junto al Secretario Político (FSLN), el Alcalde y yo (candidato a Alcalde 2008) seleccionamos a la gente para el Hambre Cero. El principal criterio de selección de los beneficiarios es el nivel de pobreza ... Todas fueron mujeres”

“Nosotros tenemos los Consejos de Liderazgo Sandinista (CLS)⁴ ... como CLS tenemos una estructura para ver los problemas de seguridad, transporte, educación, nos reunimos y diseñamos nuestra agenda. Los CLS son la estructura de militantes mientras el delegado del CPC es el “danielito”, el delegado del Poder Ciudadano es el “danielito” del departamento y delega en el municipio. Nosotros (nuestra institución) tenemos un CLS y yo represento a los productores en el departamento”.

“Los técnicos del Estado que llevaban el programa fueron asignados en la recién pasada campaña electoral municipal para atender a los CPC, hacer proselitismo y cuidar el voto en una ruta electoral casi durante tres meses y por eso justificaban no haber cumplido con sus deberes institucionales”.

Lo que también muestra el estudio es que la actividad de los CPC descansa en los recursos de los servicios y programas del gobierno central, y de los proyectos del gobierno municipal, en las alcaldías que son gobernadas por el FSLN.

4. Consejos de Liderazgo Sandinista (CLS): estructuras de base del FSLN en donde se organizan los militantes para discutir los planes y distribuirse las tareas partidarias. Los CLS funcionan en los barrios y dentro de las instituciones del Estado.

Cuando se entrevistó a las personas en los diferentes municipios y a nivel nacional sobre las funciones principales de los CPC, esas personas hablaron de una serie de funciones, tareas y actividades que muestran a los CPC en un triple papel:

Son una organización comunitaria que le da voz a sector de la población al momento de relacionarse con el gobierno y con otras organizaciones o espacios públicos.

Son una organización para-estatal porque trabajan en base a la agenda de la Presidencia y los Ministerios del gobierno para ayudarles a cumplir con su trabajo.

Son una organización para-partidaria, porque a todos los niveles trabajan bajo las orientaciones de los Secretarios Políticos del FSLN, le hacen propaganda a ese partido y a su máximo líder, el Presidente Daniel Ortega, y con su trabajo contribuyen a fortalecer y ampliar la base electoral del FSLN.

***¿Lo que se encontró en su municipio se parece a lo que usted vive en su comunidad?
¿Qué piensa de que la participación ciudadana esté subordinada a las orientaciones de un partido político?***

¿Cómo se relacionan con el sector estatal?

Por su condición de organización para-estatal los CPC mantienen una relación privilegiada con los Ministerios e instituciones del gobierno.

Las personas que entrevistamos nos dieron un panorama bastante amplio de las diferentes actividades a través de las cuales los CPC se relacionan con las distintas instituciones y programas del gobierno de Nicaragua, tal como puede verse con más detalle en el anexo 2:

El estudio refleja que los CPC cumplen con varias funciones al relacionarse con cualquier institución del gobierno central o con las Alcaldías cuando son gobernadas por el FSLN:

- Organizar a la comunidad para discutir los problemas y buscar soluciones, sobre todo para aquello que se puede solucionar en colaboración con el gobierno central y las Alcaldías donde gobierna el FSLN.
- Influir para que los servicios y programas del gobierno respondan a las necesidades y demandas de la comunidad.
- Seleccionar y proponer a las personas de la comunidad que serán beneficiadas con los programas del gobierno.



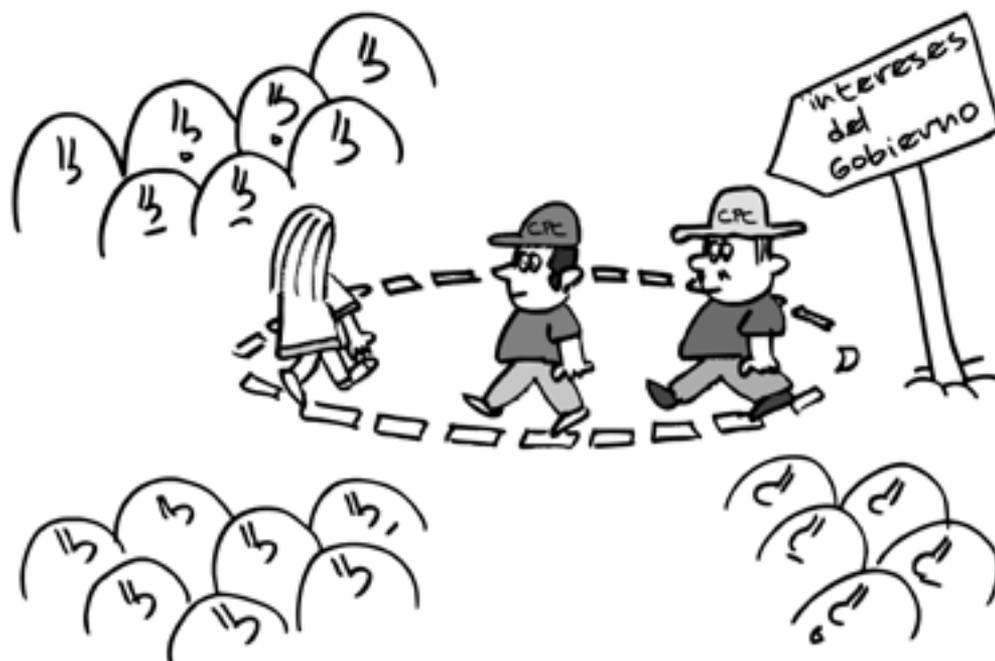
- Ayudar a los Ministerios en la comunidad organizativa y logísticamente para que los servicios y campañas públicas tengan mayor efectividad.
- Supervisar la prestación de los servicios en la comunidad y denunciar ante los delegados de los Ministerios y del poder ciudadano, los problemas que se presenten.
- Gestionar beneficios para la comunidad o para las familias más necesitadas, con los Secretarios Políticos del FSLN las delegaciones del gobierno central, y los gobiernos municipales cuando son gobernados por el FSLN.

No es que sea malo que las organizaciones comunitarias se relacionen con los gobiernos municipales o nacional; al contrario, las organizaciones deben acercarse a los gobiernos para que incluyan las demandas ciudadanas en las leyes, sus políticas y programas.

Pero en el caso de los CPC se trata de grupos de ciudadanos con muy poca o ninguna autonomía, que responden a la agenda del FSLN como partido en el Gobierno.

Y más que organizaciones comunitarias que defienden los intereses de la población y vigilan que el gobierno a todos los niveles cumpla con lo que dice la ley, los CPC se comportan como organizaciones del FSLN y del gobierno para que la población participe en las actividades que ellos determinan que son importantes.

“Pero en el caso de los CPC se trata de grupos de ciudadanos con muy poca o ninguna autonomía, que responden a la agenda del FSLN como partido en el Gobierno...”



“La información y las decisiones, viene de arriba hacia abajo, siendo los Secretarios Políticos del FSLN quienes tienen la última palabra...”

Esto se puede comprobar cuando se observa:

- Que la información y las decisiones, viene de arriba hacia abajo, siendo los Secretarios Políticos del FSLN quienes tienen la última palabra.
- Que la apertura de participación con que los CPC se presentan en las comunidades se estrecha a partir del nivel municipal, cuando la información y la capacidad para tomar decisiones se concentra en los Secretarios Políticos del FSLN también delegados de gobierno y delegados del Poder Ciudadano.
- Que la agenda de trabajo de los CPC es la agenda del FSLN y de las instituciones del gobierno en el municipio o el departamento. No tienen planes propios, y cuando se les pregunta por los logros que ellos han conseguido siempre se refieren a los logros de las instituciones del gobierno.

- Que no actúan con independencia del partido en el poder y del gobierno, ni analizan con espíritu crítico sus propuestas. Más bien trabajan en lo que ellos dicen respaldan todas sus propuestas aún sin conocerlas se limitan a participar solamente en la prestación de los servicios públicos como por ejemplo: llamar a reuniones, arreglar o reparar escuelas y otros locales, y proponer beneficiarios de los programas.

Su incidencia hacia el gobierno la limitan a los niveles más bajos de las decisiones públicas, cuando reclaman o critican por el desempeño de directores de escuelas o centros de salud, médicos, enfermeras, maestras o choferes; pero no juegan ningún papel relevante en la definición de las políticas y la asignación de los recursos, que es por lo que siempre han luchado las organizaciones de la sociedad civil que se mantienen autónomas de los gobiernos y de los partidos políticos.

Un aspecto muy problemático en la forma de trabajo de los CPC, es que ellos aceptan y promueven un modelo de gobierno donde no existe división entre las funciones y los recursos del Estado, y las funciones y recursos del partido FSLN.

Esto es algo muy serio, porque en la sociedad nicaragüense ha habido muchas luchas y hasta guerras, para que los partidos que lleguen al poder no se adueñen del gobierno, sino que respeten a todos los sectores y gobiernen para toda la sociedad, pero sobre todo para los más necesitados independiente de su credo religioso, su raza o sus simpatías partidarias.

Por eso al gobierno se le llama también administración pública, porque el gobierno administra lo público, y lo público es lo que nos pertenece a todos, lo que no debe ser privatizado ni a favor de los extranjeros y sus empresas, ni a favor de los ricos y sus familias, ni a favor de los caudillos de un partido, ni a favor de los simpatizantes de un partido.

¿Lo que se muestra en este inciso se parece a lo que usted vive en su comunidad?

¿Que ventajas y desventajas tiene que solo los CPC sean el canal que tenga la población para relacionarse con el gobierno?

En todos los municipios estudiados solamente el Programa Hambre Cero tiene delegados municipales, adscritos al Ministerio Agropecuario y Forestal.

¿Cómo se relacionan con los Ministerios de Salud y Educación?

En todos los municipios estudiados existe un amplio tendido de funcionarios que trabajan en los Ministerios de Salud y Educación con los cuáles se relacionan los CPC.

En salud y educación los CPC juegan tres roles:

1. Acercan estos servicios a los ciudadanos.
2. Facilitan las condiciones para que las instituciones puedan prestar sus servicios en las comunidades.
3. Mantienen informados a estos ministerios sobre los problemas que ocurren en las comunidades y buscan soluciones prácticas para resolverlos.

El cumplimiento de estos roles sólo es posible porque el Presidente de la República reconoce y otorga a los CPC esta potestad y le orientó a sus funcionarios que los reconozcan como el canal privilegiado para relacionarse con la sociedad.

Cuatro de cada diez personas entrevistadas por la Encuesta de M&R opinan que los CPC han tenido un rol muy activo en salud y educación, lo que demuestra que una parte de la sociedad les reconoce su involucramiento.

Los CPC han jugado un papel importante para ayudar al MINSA y al MINED a ampliar la cobertura y los servicios de salud y educación, como los programas de vacunación y limpieza, de alfabetización de adultos, etc.

Como la salud y la educación son servicios universales generalmente se prestan sin preferencia personal o partidaria, pero cuando se trata de Programas especiales como las becas para estudiar en Cuba o Venezuela o la Operación Milagro, las personas entrevistadas señalaron que ahí sí existen preferencias para quienes se identifican con el gobierno y el FSLN.

Pero también se observó que algunos funcionarios de salud y educación se quejaron de que los CPC intentan imponerse y violentar las funciones que ellos tienen para favorecer a algunos sectores o simplemente para mostrar su poder.

¿Los delegados de Educación y Salud de su municipio trabajan sólo con los CPC o incluyen a todos los líderes sin diferencias de ningún tipo?

¿Cómo se relacionan con los Programas Hambre Cero, Usura Cero y Alimentos para el Pueblo?

En todos los municipios estudiados solamente el Programa Hambre Cero tiene delegados municipales, adscritos al Ministerio Agropecuario y Forestal.

Los Programas Usura Cero y Alimentos para el Pueblo, están bajo la responsabilidad de los Secretarios Políticos del FSLN que al mismo tiempo son Delegados de Gobierno y Delegados del Poder Ciudadano.

En el Programa Hambre Cero los CPC ayudan a identificar a las familias que pueden ser beneficiadas en la comunidad y envían el listado al nivel municipal, pero no tienen la última palabra.

Una vez que las familias han sido seleccionadas, los CPC colaboran para que puedan administrar su bono y le informan a los técnicos sobre los problemas que puedan presentarse.

En el Programa Alimentos para el Pueblo los CPC elaboran la lista de las pulperías o puestos de venta interesadas en la distribución de alimentos a precios justos, y que tengan capacidad económica para asumir el compromiso con ENABAS. Los Secretarios Políticos del FSLN de cada municipio tienen la decisión final. También tienen la función de avisarle a la población cuando llegan los alimentos a precios favorables y velar porque se distribuyan de la mejor manera.

Pero algunas personas entrevistadas sugieren que en la asignación de los puestos se tiende a favorecer a personas que simpatizan con el FSLN y el gobierno.

También sugieren que por la asignación limitada de granos y otros productos básicos, muchos de estos puestos priorizan a miembros y simpatizantes del FSLN para venderles los productos que son a precios preferenciales.

El Programa Usura Cero es el que las personas entrevistadas identifican con una mayor influencia partidaria, lo que fue ratificado por un par de dirigentes municipales del gobierno y del FSLN entrevistados, quienes justificaron esta preferencia bajo el argumento de que esas personas simpatizantes del gobierno "son pobres, necesitan la ayuda y les ha costado la causa".



La impresión de que estos programas son para los simpatizantes o militantes del FSLN pudo haberse fortalecido, porque durante la campaña electoral del 2008 en todo el país los funcionarios del gobierno organizaron los actos de entrega de estos beneficios para que fueran los candidatos a Alcaldes, Vice-Alcaldes y Concejales del FSLN los que estuvieran en la tarima entregándolos a la gente.

Y en los periódicos y noticieros aparecían los CPC entregando cocinas, láminas de zinc y medicinas, y haciendo visitas casa por casa para pedir el voto para el FSLN.

Y en algunos casos personas que se identificaban como CPC aparecieron en actividades de represión contra organizaciones políticas y sociales que realizaban acciones de protesta frente al gobierno.



Por eso no resulta extraño que cuando la Encuesta de M&R preguntó a la población cuál era su valoración sobre la participación de los CPC en los servicios y programas mencionados, las opiniones fueron completamente extremas dependiendo de las simpatías políticas:

Para el 63% de quienes simpatizan con el FSLN los CPC juegan un papel muy activo en la prestación de estos servicios. Pero sólo el 25% y el 18% de quienes se identifican como independientes o de la oposición, opinaron lo mismo. En la última fase de elaboración de este estudio, se conoció de la ampliación de los roles de los CPC en el sector público.

Aparecieron noticias de que en Managua funcionaban como cobradores de Unión Fenosa; que en Siuna estaban autorizando permisos forestales al margen de las autoridades municipales; y que en Nagarote, participaban en el Comité que decidía las contrataciones de los obreros que trabajarían en la construcción de la refinería "El Supremo Sueño de Bolívar".

***¿Los responsables de Hambre Cero, Usura Cero
y Alimentos para el Pueblo
de su municipio, trabajan sólo con los CPC
o incluyen a todos los líderes
sin diferencias de ningún tipo?***

¿Cómo se relacionan con las Alcaldías gobernadas por el FSLN?

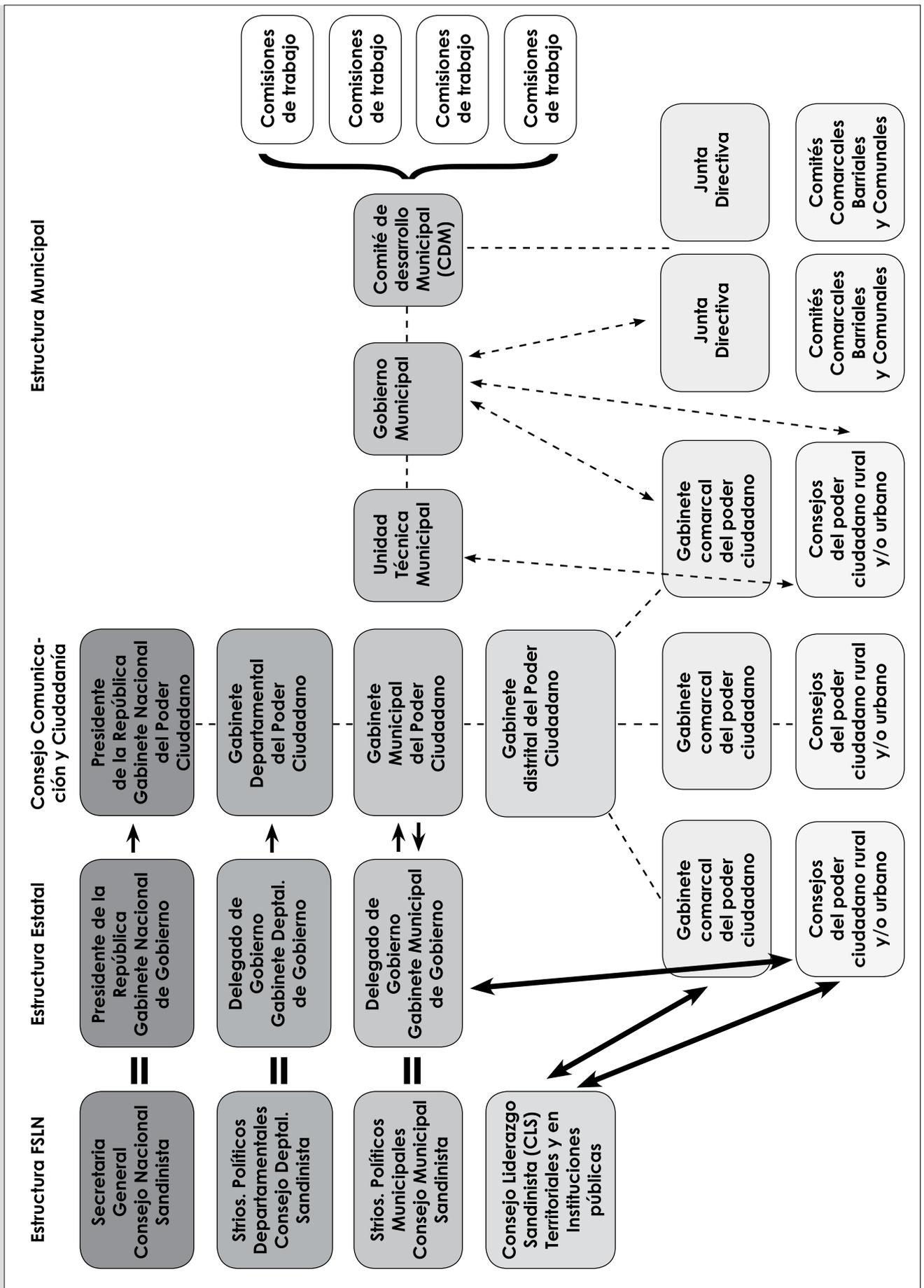
En general en los municipios el “Modelo de Poder Ciudadano” tiende a crear una institucionalidad paralela a los gobiernos municipales, porque los CPC comienzan a realizar funciones, a tomar decisiones y ejecutar recursos, que por ley deberían hacer otras instituciones. Este accionar se realiza de hecho, sin estar respaldadas por ninguna ley y por tanto sin la posibilidad de que sea previsible y controlable.

Sin embargo el estudio muestra que la calidad de la relación de los CPC con las Alcaldías está determinada por el partido que gobierne el municipio. Sin embargo, muchas veces ayuda la voluntad de negociación del liderazgo que tenga el Alcalde, el Secretario Político del FSLN y el resto de autoridades municipales.

En el estudio comprobamos que en algunas alcaldías gobernadas por el FSLN, existían tensiones entre el liderazgo de los CPC con líderes del FSLN o del gobierno sobre todo por diferencias personales.

En el siguiente gráfico se muestra cómo los CPC en las Alcaldías gobernadas por el FSLN tienen una doble entrada de recursos y atención a través del presupuesto del gobierno central y el presupuesto municipal.

Gráfico 3
Relación de los CPC con las Alcaldías gobernadas por el FSLN



Hay que agregar que todos los actuales alcaldes y concejales del FSLN para ser escogidos candidatos de su partido firmaron un documento en el que se comprometieron a asumir las decisiones de los CPC.

Esto crea una contradicción, porque como se ha visto en la práctica muchas de las orientaciones que bajan del FSLN y del gobierno central a través de los CPC (como los permisos para cortar árboles o presentar proyectos que deben firmar los CPC) contradicen la Ley de Municipios y otras leyes del país.

Los Alcaldes antes que obedecer la decisión de un grupo de sus ciudadanos se deben a toda la ciudadanía de su municipio y al cumplimiento de las leyes del país.

*¿Lo que se explica en este inciso se parece a lo que usted vive en su municipio?
¿Qué ventajas y desventajas tiene el trabajo de los CPC en alcaldías gobernadas por el FSLN?*

Los Alcaldes antes que obedecer la decisión de un grupo de sus ciudadanos se deben a toda la ciudadanía de su municipio y al cumplimiento de las leyes del país.

¿Cómo se relacionan con los Alcaldías gobernadas por la oposición?

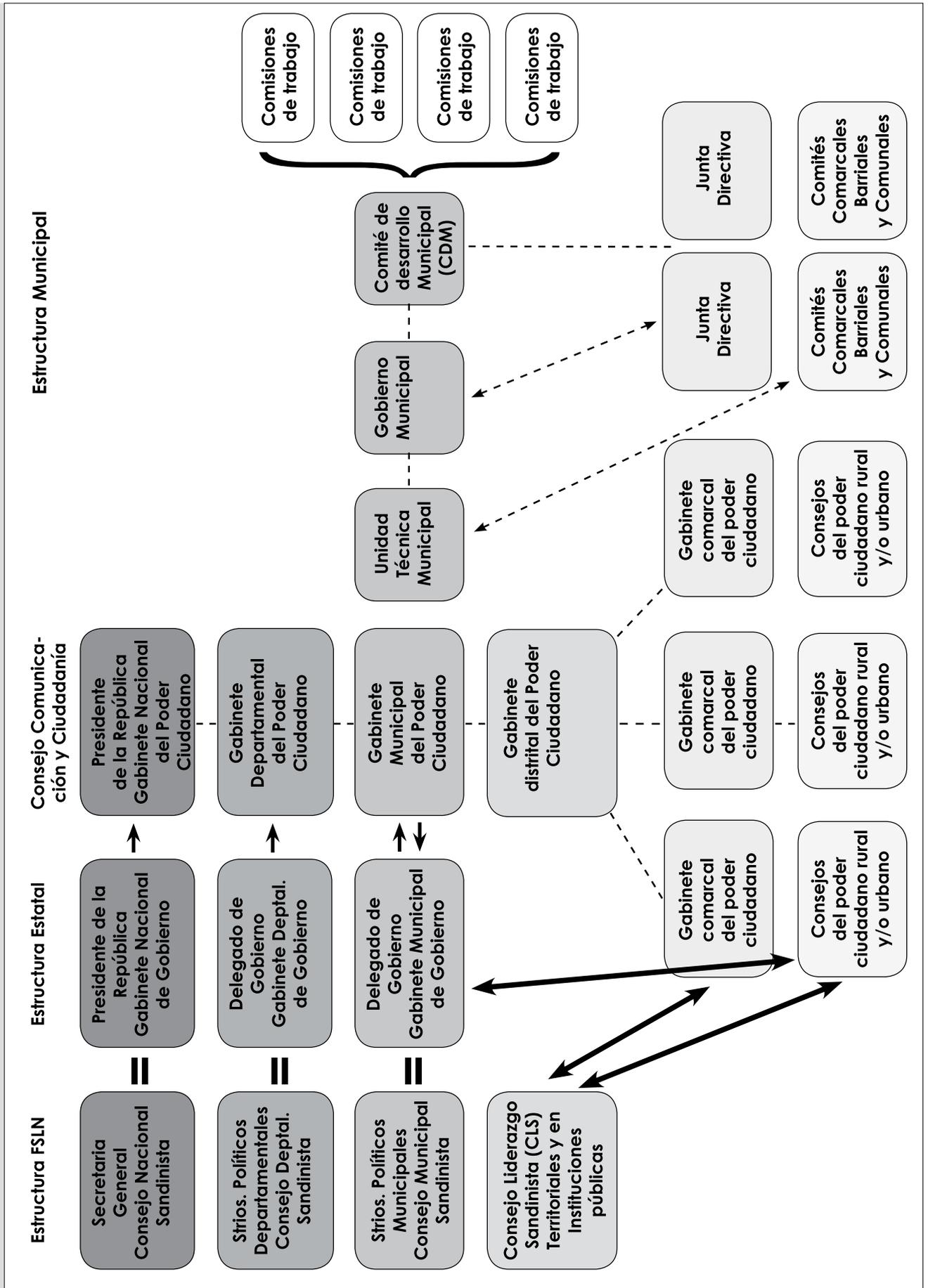
El Modelo de Poder Ciudadano resulta particularmente negativo donde gobierna la oposición, porque crea una institucionalidad paralela que desconoce la autoridad de los gobiernos municipales.

Pero así como los CPC/GPC ignoran o desconocen el trabajo que realizan las alcaldías gobernadas por partidos de la oposición para promover la participación ciudadana, éstas municipalidades no le reconocen legitimidad a los CPC/GPC por considerarlos estructuras partidarias que favorecen al FSLN.



En consecuencia, evitan cualquier tipo de relación con los CPC/GPC y se apegan a los espacios de participación, como se muestra en el gráfico siguiente:

Gráfico 4
Relación de los CPC con las Alcaldías gobernadas por la oposición



Como puede verse los espacios de participación ciudadana contemplados en la Ley de Participación Ciudadana como los Comités de Desarrollo Comarcales (CDC) y los Comités de Desarrollo Municipales (CDM), quedan funcionando sólo con el respaldo del gobierno municipal, pero sin la participación de los representantes de las instituciones del gobierno central: MINSA, MINED, MAGFOR.

*¿Lo que se explica en este inciso se parece a lo que usted vive en su municipio?
¿Qué ventajas y desventajas tiene el trabajo de los CPC en alcaldías gobernadas por la oposición?*

¿Cómo se relacionan con otras organizaciones y espacios de participación ciudadana?

Lo que se encontró a inicios del 2009 fue que los CPC y los GPC no coordinaban con los CDM sino que se relacionan directamente con las organizaciones en las comunidades que les sirvieron para organizarse.

Los GPC y CPC se presentan como el único canal de relación con el gobierno central y con los gobiernos municipales cuando son gobernados por el FSLN, lo que los lleva a desconocer a los CDM y a las otras organizaciones que no aceptan integrarse a los CPC.

Esto no es correcto porque la creación de los CPC se dio mediante un Decreto Presidencial, pero el funcionamiento de los CDM y el derecho de las otras organizaciones a participar en los asuntos públicos, se dio mediante leyes

como la Ley de Participación Ciudadana aprobadas por la Asamblea Nacional, que tienen más fuerza legal y legitimidad⁵ que un Decreto Presidencial.

Desde este punto de vista es ilegal que las Alcaldías desconozcan a los CDM y trasladen sus funciones a los CPC.



Cuando se le preguntó a la población a través de la Encuesta SISMO de M&R con quién debían trabajar las nuevas alcaldías que resultaran electas en noviembre del 2008, las personas que respondieron (el 74%) dieron respuestas diversas:

5. Legitimidad: es el conjunto de valores, creencias y formas de pensar que son socialmente aceptadas.

- el 38.9% dijo que se debía crear una nueva organización comunitaria.
- el 29.4% dijo que se debía trabajar solo con los CPC y GPC.
- el 14.6% dijo que se debía trabajar solamente con las que estaban antes de los CPC.
- y el 17% dijo que se debía trabajar con todas las organizaciones sin exclusión.

¿Cuál sería para usted la mejor manera de promover la participación ciudadana en su comunidad y su municipio?

¿Cuál es su papel en el Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH)?

El Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH), es el documento que el gobierno del FSLN le propuso a la nación “para superar la pobreza dentro del marco del nuevo modelo de desarrollo alternativo del Poder Ciudadano”.

Como el gobierno ha afirmado que el Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH) debe ser aceptado por toda la ciudadanía porque fue ampliamente consultado, en las entrevistas municipales se preguntó quiénes conocían el PNDH.

Las respuestas mostraron que el PNDH es conocido por el 18%, de manera general por el 15% y desconocido para el 67% de todas las personas entrevistadas.

Cuando se observan las respuestas de los delegados del FSLN y del poder ciudadano y el liderazgo comunitario de los CPC y GPC, un 7% dijo que lo conocía, un 33% dijo que lo conocía de manera general y el 60% dijo que no lo conocía.



Cuando se les preguntó a quienes conocían el PNDH, cuál era el rol de los CPC, dijeron que era ayudar al desempeño de las instituciones, cumplir metas y articular el trabajo territorial. Ninguna persona habló de influir en su elaboración.

Estos datos muestran que el Plan Nacional de Desarrollo Humano o PNDH, no fue suficientemente consultado con toda la sociedad, ni con los CPC, ni con los gobiernos municipales, ni con el sector privado. Pero también muestran que los CPC y los GPC aún sin conocerlo bien están trabajando para su cumplimiento.

***¿Usted y su comunidad participaron en la consulta del PNDH?
¿Lo que se explica en este inciso se parece a lo que usted vivió en su municipio?***

7

¿Cuáles son las conclusiones de este estudio?

Sobre la organización y funcionamiento de los CPC

El modelo del Poder Ciudadano se implantó sin tomar en cuenta las leyes existentes, ni las experiencias vividas por el Sistema de Participación Ciudadana. Igualmente, sin respetar los límites e interrelaciones entre los niveles de gobierno central y municipal.

Esto ha provocado que el modelo de Poder Ciudadano no tenga suficiente legitimidad para ser un verdadero espacio de concertación que puedan utilizar todos los actores sociales, independientemente de sus opiniones políticas.



Eso explica que los CPC se hayan estancado en su crecimiento y que estén integrados en su mayoría por simpatizantes del FSLN.

El discurso del poder ciudadano y de la democracia directa que promueve el gobierno del FSLN genera simpatía en la población pobre, pero esto no se ha traducido en la integración de los pobres en la cantidad que se esperaba.

Los CPC lograron establecerse muy rápido porque los dirigentes del FSLN los organizaron convocando a las estructuras comunitarias existentes en las comunidades, y contaron con el respaldo del liderazgo de base simpatizante del FSLN.

Los CPC promueven un tipo de participación que además de invadir los roles de las instituciones del gobierno, se han vuelto parte de la cadena de la administración pública perdiendo la autonomía que es indispensable para representar a la comunidad y no al gobierno.

Aunque los CPC se ofrecen a la sociedad como la única alternativa para que el pueblo defienda sus derechos y tenga el poder, y ha sido legitimado por el gobierno del FSLN como el canal para dialogar con la sociedad, contienen elementos que limitan el empoderamiento de la sociedad:

- La autoridad que da al gobierno sólo a los CPC para relacionarse con él, impide hacer alianzas con otros grupos y excluye a la mayoría de la sociedad.

“Los CPC lograron establecerse muy rápido porque los dirigentes del FSLN los organizaron convocando a las estructuras comunitarias existentes en las comunidades, y contaron con el respaldo del liderazgo de base simpatizante del FSLN...”

- La tarea asignada a los CPC de fiscalizar solamente el último eslabón en la prestación de los servicios públicos es muy reducida y tiene un concepto muy utilitario de la participación ciudadana: ayudarle al gobierno a cumplir con su deber. Por eso la agenda de los CPC es elaborada en base a la oferta y necesidades del gobierno.
- El modelo de los CPC necesita que el FSLN esté mandando en el gobierno nacional y municipal para que pueda funcionar. Siendo nuestro país una democracia donde el pueblo puede votar por otro partido en las próximas elecciones, este no es un modelo que sirve para cuando gobiernan otros partidos. Solo funciona para el gobierno del FSLN.



- Como no existe un Manual y un Reglamento, el modelo CPC es poco transparente en cuanto al funcionamiento, las responsabilidades y sobre todo en la toma de decisiones. La gente no tiene claras estas cosas y siempre esperan las orientaciones que vienen del delegado del FSLN.

Por estas razones los CPC parecen más un mecanismo del gobierno del FSLN para organizar a la sociedad y ponerla a trabajar de acuerdo a sus necesidades, que una forma de organización de la sociedad para incidir sobre quienes tienen el poder.



Se ve a las personas como usuarios de servicios y no en su condición de ciudadanos, con derecho a intervenir con pluralidad y autonomía en todo el ciclo de la gestión pública.

Sobre su relación con el gobierno y el partido FSLN

El modelo de los CPC está alimentado por la voluntad del gobierno del FSLN que los reconoce como interlocutor privilegiado y prioritario en el uso de recursos.

“Por estas razones los CPC parecen más un mecanismo del gobierno del FSLN para organizar a la sociedad y ponerla a trabajar de acuerdo a sus necesidades, que una forma de organización de la sociedad para incidir sobre quienes tienen el poder...”

Los CPC concentran su labor en facilitar la prestación de los servicios y programas de Gobierno y en hacer una auditoría social básica para reportar a las autoridades los problemas presentados en la prestación de esos servicios por funcionarios menores.

Sin embargo no tienen funciones vinculadas con la incidencia política para influir o modificar las agendas y la prestación de estas políticas y programas. Además, el derecho de fiscalizar sólo se ejerce en la calidad de los bienes y servicios públicos que ofrece el gobierno, y no en el tipo de políticas que se promueven ni en los recursos que se le asignan.

Los CPC tienen más una función utilitaria: sirven de apoyo a las instituciones del Estado para que éstas puedan brindar sus servicios.

Los CPC se han establecido como un sistema paralelo a los gobiernos municipales que debilita la institucionalidad y tensiona la relación con las alcaldías, sobre todo en las que no gobierna el FSLN.

Son aspectos positivos:

- Que el modelo CPC entregue más protagonismo a los grupos y asociaciones comunitarias frente al sector público.
- La elección de cargos que se correspondan con el de sus contrapartes estatales es bueno para establecer el diálogo y es bien valorado por quienes participan en los CPC.

La invasión de los CPC en ciertos roles de los funcionarios de gobierno genera tensión y termina afectando el desempeño de esos funcionarios públicos que tienen temor de actuar de acuerdo a la ley y prefieren esperar las orientaciones del delegado del FSLN.

“La invasión de los CPC en ciertos roles de los funcionarios de gobierno genera tensión y termina afectando el desempeño de esos funcionarios públicos...”

Los errores que se le señalan al Sistema de Participación Ciudadana se hubieran podido resolver con pequeños cambios y si el gobierno lo hubiera reconocido y respaldado.

Además, el Sistema de Participación Ciudadana tenía la ventaja de ser verdaderamente plural y autónomo de cualquier partido o gobierno.

Sobre su relación con otras organizaciones de la sociedad civil

Al privilegiar sólo a un sector, el modelo CPC limita su capacidad para relacionarse con otras organizaciones y restringe el derecho de los demás sectores de la sociedad para incidir en los asuntos públicos.

Cuando se dieron los anteriores intentos por controlar a la sociedad civil, con los Comités de Desarrollo en el gobierno de Violeta Chamorro y con las JCOPS en el gobierno de Arnoldo Alemán, no existía una Ley de Participación Ciudadana, ni se trataron de imponer como la única vía para dialogar con el sector público.

Esa es la diferencia con el modelo CPC: que se intenta imponer como la única vía para dialogar con el sector público y se hace irrespetando la Ley de Participación Ciudadana que los mismos diputados del FSLN aprobaron cuando estaban en la oposición.

Sobre su contribución al Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH)

El PNDH no fue consultado ampliamente en los municipios que fueron estudiados y los líderes del poder ciudadano no lo conocen bien, pero trabajan en el cumplimiento de sus metas.

“Al privilegiar sólo a un sector, el modelo CPC limita su capacidad para relacionarse con otras organizaciones y restringe el derecho de los demás sectores de la sociedad para incidir en los asuntos públicos...”

Conclusiones generales

Los CPC son un modelo parecido al implementado por otros gobiernos de izquierda en la región como Venezuela y Bolivia.

En el caso de Nicaragua, en la práctica este modelo está reduciendo los derechos que promete aumentar.

El modelo descansa en tres pilares entrelazados: El gobierno, el FSLN y los CPC, pero el FSLN es el factor dominante; el FSLN es el que manda.

Aunque los CPC en la base integren la mayor diversidad de personas el modelo se asegura que la dirección siempre estará bajo los líderes del FSLN.



Este modelo impone retos:

Para la sociedad civil

porque debe preguntarse si es correcto aceptar que el diálogo con el gobierno esté condicionado a su integración a los CPC, si es correcto que su papel se limite a actuar de acuerdo a los intereses del gobierno y que sometan su autonomía a los líderes del FSLN que están en el gobierno.

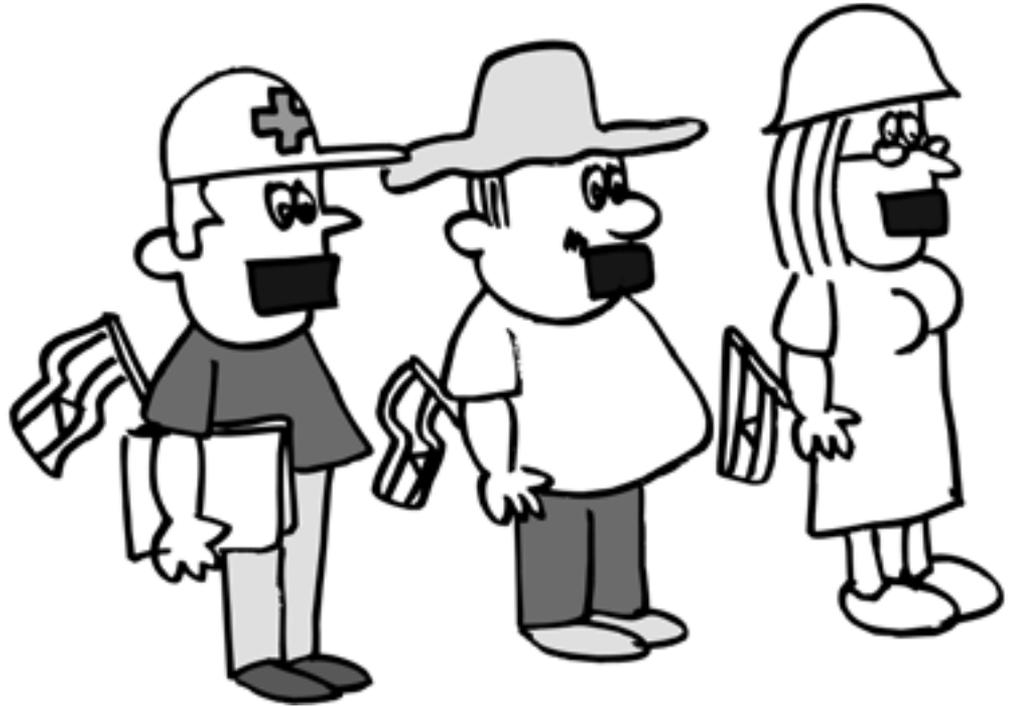
También debe preguntarse

si se puede aceptar que esta forma de organización, en la que participa del 5% al 7% de la población, se adueñe el derecho de ser la única que representa a la sociedad y los intereses de los pobres de Nicaragua.

Para las y los funcionarios públicos

porque deben preguntarse si con este modelo de los CPC mejora la articulación de las instituciones del gobierno entre si y con los gobiernos municipales, y si realmente mejora el desempeño del sector público para atender las necesidades de toda la sociedad, sobre todo de los más excluidos sin importar su religión, su opinión política o sus simpatías partidarias.

Deben preguntarse si este modelo contribuye a crear un gobierno más eficiente, con funcionarios con más capacidad de dar respuesta, para debatir ideas, para buscar la mejor solución a los diferentes problemas públicos; o si más bien se está promoviendo un modelo de gobierno donde los funcionarios tienen miedo de dar su opinión y cuestionar lo que nos les parece.



“Para quienes promueven la Participación Ciudadana porque deben preguntarse si es posible una participación real cuando las organizaciones están bajo la tutela del FSLN como partido en el gobierno...”

Deben preguntarse si este modelo permite crear las condiciones para que el país pueda desarrollarse y crecer con democracia, libertad y justicia social y para que la ciudadanía pueda asociarse para participar constructivamente en todo el ciclo de las políticas públicas.

Para quienes promueven la Participación Ciudadana porque deben preguntarse si es posible una participación real cuando las organizaciones están bajo la tutela del FSLN como partido en el gobierno, y para eso tienen que sacrificar su autonomía, el libre acceso a la información pública, su pluralismo, la capacidad de autorepresentarse, y de influenciar en los temas de su interés en todos los momentos de las políticas públicas.

Anexo 1

Artículos de la Constitución Política que protegen la participación ciudadana.

Arto 2:

“La soberanía nacional reside en el pueblo y la ejerce a través de instrumentos democráticos, decidiendo y participando libremente en la construcción y perfeccionamiento del sistema económico, político y social de la nación.”

Arto. 7:

Nicaragua es una República democrática, participativa y representativa. Son órganos de gobierno: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Electoral.

Arto. 47:

Son ciudadanos los nicaragüenses que hubieran cumplido dieciséis años de edad. Sólo los ciudadanos gozan de los derechos políticos consignados en la Constitución y las leyes, sin más limitaciones que las que se establezcan por razones de edad. Los derechos ciudadanos se suspenden por imposición de pena corporal grave o penas accesorias específicas, y por sentencia ejecutoriada de interdicción civil.

Arto. 48:

Se establece la igualdad incondicional de todos los nicaragüenses en el goce de sus derechos políticos; en el ejercicio de los mismos y en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades, existe igualdad absoluta entre el hombre y la mujer.

Es obligación del Estado eliminar los obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política, económica y social del país.

Arto. 50:

Los ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal.

Por medio de la ley se garantizará, nacional y localmente, la participación efectiva del pueblo.

Arto. 51:

Los ciudadanos tienen derecho a elegir y ser elegidos en elecciones periódicas y optar a cargos públicos, salvo las limitaciones contempladas en esta Constitución Política.

Arto. 52:

Los ciudadanos tienen derecho de hacer peticiones, denunciar anomalías y hacer críticas constructivas, en forma individual o colectiva, a los poderes del Estado o cualquier autoridad; de obtener una pronta resolución o respuesta y de que se les comunique lo resuelto en los plazos que la ley establezca.

Arto. 178:

El Alcalde, el Vicealcalde y los concejales serán elegidos por el pueblo mediante el sufragio universal, igual, directo, libre y secreto, de conformidad con la ley. Serán electos Alcalde y Vicealcalde, los candidatos que obtengan la mayoría relativa de los votos. Los concejales serán electos por representación proporcional, de acuerdo con el cociente electoral. El Alcalde y el Vicealcalde sólo podrán ser reelectos por un período. La reelección del Alcalde y Vicealcalde no podrá ser para el período inmediato siguiente.

Anexo 2

Actividades desarrolladas por los CPC y GPC en los Servicios y Programas Gubernamentales

Servicio / Programa	Actividad
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Colaborar en la ejecución del Programa Acciones Comunitarias de Salud y Nutrición (PROCOSAN): <ul style="list-style-type: none"> - Organizar visitas y convocar a la población involucrada - Facilitar la logística en las comunidades - Apoyar en la pesa y talla de los niños y niñas - Facilitar registro de recién nacidos • Asegurar logística del área de consulta ambulatoria • Apoyar el trabajo de los Hospitales y las Brigadas: <ul style="list-style-type: none"> - Identificar casos para cirugías y exámenes a la población - Identificar casos en las comunidades para la Operación Milagro - Crear condiciones para el trabajo de las Brigadas Medicas Cubanas - Crear condiciones para el trabajo del Movimiento Médico Sandinista • Apoyar el Programa de Salud Reproductiva: <ul style="list-style-type: none"> - Preparar los centros de salud donde se imparten charlas - Invitar a la población a las actividades de formación • Participación en Jornadas de salud (vacunación, manejo de basura y tratamiento de aguas residuales): <ul style="list-style-type: none"> - Visitar casas orientando sobre el tema a la población - Organizar la población para participar en jornadas del MINSA. • Apoyo al Modelo de Atención Intercultural en Salud (MASIRA). • Apoyo al Programa de VIH, Tuberculosis y Malaria: <ul style="list-style-type: none"> - Referir a posibles pacientes a los centros de salud - Dar seguimiento a los enfermos para que tomen tratamiento - Coordinar con el MINSA visitas de control a las comunidades • Velar por el desempeño del personal de salud y la prestación del servicio • Informar a las autoridades sobre problemas que puedan presentarse • Divulgar la gratuidad de la educación en comunidades • Promover el programa de preescolares comunitarios • Ayudar a organizar el programa de alfabetización en las comunidades: <ul style="list-style-type: none"> - Identificar y proponer posibles beneficiados - Realizar matrícula casa a casa - Impartir clases para alfabetizar

Servicio / Programa	Actividad
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar la matrícula y la retención escolar: <ul style="list-style-type: none"> - Visitas casa por casa - Apoyar organización de trabajo en los núcleos educativos • Programa Integral de Nutrición Escolar (PINE): <ul style="list-style-type: none"> - Organizar a los padres para las meriendas escolares - Organizar y asegurar traslado de alimentos. • Identificar y proponer posibles beneficiados para mochilas y uniformes escolares. • Coordinar con los delegados para canalizar demandas de pupitres y maestros, entre otras. • Velar por el desempeño de los profesores y la prestación del servicio • Informar a las autoridades sobre problemas que puedan presentarse • Apoyar al proyecto constructores del futuro para facilitar la reparación y construcción de aulas escolares a cargo de la Juventud Sandinista 19 de Julio
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar y proponer posibles beneficiadas • Gestionar el traslado de los animales • Levantar las actas de información. • Ayudar a conformar los grupos. • Velar por el buen uso de los recursos del programa • Informar a las autoridades sobre problemas que puedan presentarse
Alimentos para el Pueblo	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar y proponer posibles beneficiadas • Invitar a las reuniones • Apoyar el llenado de solicitudes a quienes cumplen los requisitos • Apoyar la distribución de los fondos • Apoyar la organización de los grupos de crédito • Identificar y proponer pulperías donde se establecerán los puestos de venta • Informar a la población sobre los puestos de venta • Supervisar e informar sobre el desempeño de los puestos de venta • Informar a las autoridades sobre problemas que puedan presentarse

La participación ciudadana ha sido fundamental para el desarrollo del país en los últimos 30 años y actualmente existen varias leyes que la han organizado dentro de un sistema nacional de participación ciudadana.

El actual gobierno de Nicaragua ha asumido la participación como algo importante en su gestión y en la realización del Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH), pero con un modelo distinto: los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano: CPC y GPC.

Como hacía falta información para entender qué son los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano y como trabajan, el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID), contrató al Centro de Estudios y Análisis Político (CEAP) para realizar este estudio.

Este estudio se realizó en los últimos meses del 2008 y los primeros del 2009 y combinó investigación documental, una encuesta nacional y trabajo de campo en 14 municipios del país. El CEAP se propuso responder a las preguntas: ¿Cómo se organizan, funcionan y toman sus decisiones los CPC?, ¿Cómo influyen para que las personas participen en los asuntos públicos?, ¿Como han aportado al Plan Nacional de Desarrollo Humano?, ¿Qué conclusiones se pueden sacar del trabajo que realizan?

La publicación del estudio en versión educativa fue posible con el apoyo de la Asociación de Desarrollo Municipal (ADM) y el financiamiento de ALBOAN, ONG de la Compañía de Jesús en la Provincia de Loyola, España y de KEPA Finlandia.



kepa

