

Situación de la Descentralización

En Nicaragua

2011

Ángel Saldomando

INDICE	Página
Introducción	5
La descentralización en Nicaragua	7
El estado actual de la descentralización, en el marco de la actual administración iniciada en 2007	15
Vigencia de los enfoques y procesos que han marcado la descentralización a la luz de su estado actual.	20
Una tentativa de balance	35

LISTA DE ACRONIMOS

AECI Agencia Española de Cooperación Internacional
CEAP Centro de Estudios y Administración Pública
CDM Comité de desarrollo municipal
CDD Comité de desarrollo departamental
CCER Coordinadora Civil para a la Emergencia y la Reconstrucción
CINCO centro de Investigaciones de la Comunicación
CENIDH Comité Nicaragüense de Derechos Humanos
CODENI Coordinadora Derechos de la Niñez
CERAP Comité para la reforma de la administración pública
CPC Consejos de Poder Ciudadano
END Estrategia Nacional de Desarrollo
ERP Estrategia de Reducción de Pobreza
FISE Fondo Social de Emergencia
FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FSLN Frente Sandinista de Liberación Nacional
GISN Grupo de Incidencia Sur Norte
INIFOM Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
IPADE Instituto para la Democracia
OAP Oficina de Administración Pública
OCCT Organización contra la Tortura
ONG Organizaciones no gubernamental
ONU Organización de Naciones Unidas
OSC Organizaciones de sociedad civil
PLC Partido Liberal Constitucionalista

PNDH Programa Nacional de Desarrollo Humano

RMCV Red de Mujeres Contra la Violencia

RNDDL Red Nacional por la Democracia y el Desarrollo Local

UCRESEP Unidad Coordinadora para la Reforma del Sector Público

Introducción

La evolución de la descentralización, en el caso de Nicaragua, tiene que considerar factores históricos. En primer lugar una larga dictadura de 45 años que configuró un estado patrimonial, luego una revolución que tras derrocar a la dictadura desarrolló un proyecto político durante una década, en el marco de una guerra civil, altamente centralizado con un régimen de partido único y luego una fase de 21 años ya, de democratización y reformas pactadas entre elites económicas y políticas de manera cupular.

El resultado de estos procesos históricos, que abarca casi toda la historia contemporánea de Nicaragua, es un estado nacional débil, tanto en su constitución propiamente política como institucional. Por otro lado se ha acompañado de una muy lenta y fragmentada constitución de una sociedad civil autónoma, con limitaciones para apoyarse en una red de organizaciones capaz de representar con cierta equivalencia la diversidad y las diferentes condiciones de estatus socio económico, de género, étnicas y territoriales.

Los enfoques de construcción de derechos, de acceso y de espacios institucionales democráticos de decisión en diferentes niveles políticos y administrativos se han desarrollado en estas condiciones, de manera desigual y condicionada. **La condicionalidad ejercida por la situación política nacional, sobre el conjunto y cada uno de los componentes del proceso descentralización, obligan a considerar esta relación como algo mas que un mero contexto. La descentralización albergó por su parte muchas expectativas en revertir esta pesada condicionalidad política.**

Por lo tanto, la descentralización y su evolución no se pueden analizar sin incorporar la dimensión política como factor esencial.

Este antecedente sirve además para incorporar en el análisis las condiciones específicas en que evolucionan los procesos descentralizadores, cuando operan en estados muy incompletos, con legitimidad y legalidad débil, a lo que se suman en ciertos casos situaciones de conflicto armado prolongado y transiciones, por definición, inciertas e inestables en sus resultados.

El enfoque del estudio contempla desagregar el objeto de análisis en tres entradas, las que serán cruzadas con tres variables pertinentes para las preguntas de los TdR.

Primera entrada: Se sistematiza cómo se desarrolló la descentralización en Nicaragua analizando sus prioridades y énfasis de políticas así como su problematización política e institucional.

Segunda entrada: Se analiza el estado actual de la descentralización, en el marco de la actual administración iniciada en 2007.

Tercera entrada: Se analizará la vigencia de los enfoques y procesos que han marcado la descentralización a la luz de su estado actual.

Estas tres entradas se cruzaran con las siguientes variables:

Trasferencia de poder y democratización del estado. Es decir hasta donde se generaron modelos y procesos participativos basados en derechos y espacios institucionales de decisión con objetivos de equidad y redistribución del poder.

Generación de desarrollo local, provisión de servicios, reducción de la pobreza. En este cruce se abordará esencialmente cómo la reducción de la pobreza apareció como objeto de política pública y como se cruzó con la descentralización y si esto desarrolló enfoques pro pobre.

Potencial de empoderamiento e incorporación en plataformas y dinámicas de actores sociales. Este aspecto se tratará relacionado con la creación de espacios de negociación, la elaboración de agendas y plataformas, así como su capacidad de incidencia real para vehicular demandas, derechos y voz para diversos actores, Asociaciones, sindicatos, mujeres, ONG, etnias.

Sobre la base anterior se discutirá la vigencia del proceso de descentralización de acuerdo a las expectativas elaboradas en torno a él. Del cruce de análisis surgirán las conclusiones del estudio.

I LA DESCENTRALIZACIÓN EN NICARAGUA

Análisis de sus prioridades, políticas así como su problematización política e institucional.

Quizá se deba comenzar inmediatamente por una periodización que sitúa el contexto y las condiciones en que se desarrolló la descentralización. Esto permite hacer una reflexión cuestionadora, en vez de suponer, como punto de partida, un proceso en desarrollo lineal **donde se acumulan avances casi de manera vegetativa. Un supuesto que por lo demás generó muchos equívocos.**

Dado que las referencias para este estudio privilegian los últimos ocho años, es decir desde 2003, cabe decir que ciertas tendencias que se originaron antes han perdurado en el tiempo, mientras que otras que se incubaron en el periodo seleccionado han tenido retrocesos o estancamiento. De allí que sin explayarse demasiado, haya que articular los diferentes periodos en una problematización amplia del proceso político relacionado con la descentralización.

Los cuatro grandes periodos que se sistematizan en la tabla siguiente delimitan a grandes trazos el proceso histórico.

Periodización del proceso político y la Descentralización	
1990 1995	Transición post conflicto, inestable alta conflictividad, severo programa de estabilización y ajuste económico, inicio de reformas económicas e institucionales, aparece el tema de la descentralización como parte de la reforma del estado.
1996 2001	Estabilización política, se cierra pacificación, la descentralización se perfila como municipalismo. Se generan nuevos actores y nuevas demandas producto de desastre natural Mitch, aparece la estrategia de reducción de pobreza que incorpora la descentralización como eje transversal.
2002 2006	Tendencia al bipartidismo, pacto político entre dos partidos PLC FSLN monopolizan el estado. El debate sobre una descentralización integral se profundiza en paralelo, se elaboran documentos de políticas y propuestas de OSC, se elaboran nuevas leyes. Crecen expectativas.
2007 2011	Modificaciones importantes en el modo de gobernabilidad con el cambio de gobierno, expectativas y proceso de la descentralización se estancan.
Fuente: Elaboración propia	

La descentralización como proceso ha sido muy condicionada por el acontecer histórico y por el ciclo político.

Entre 1990 y 1995 el país salió del periodo revolucionario y de la guerra civil. Las prioridades se encontraban en la pacificación, la negociación en torno a un programa de reformas institucionales y económicas que re direccionaban el país hacia un modelo de mercado con una democracia pluralista y la estabilización económica.

Pese a que la transición fue muy conflictiva, hacia 1994 los principales acuerdos estaban logrados y en marcha. La reducción drástica del sector público, de su presencia territorial sumado a la conflictividad urbana y rural, en la que grupos irregulares armados incidían incluso localmente hasta 1997, generaron una brecha importante entre el gobierno central y los niveles locales. La brecha se expresaba como débil presencia de servicios, cobertura y relación política entre el gobierno central y diversos tipos de actores en el territorio.

Los procesos negociadores y el conflicto político estaban altamente centralizados desde el punto de vista de los tomadores de decisiones, pero la brecha permitió que las alcaldías tomaran más relevancia como instancia política y administrativa e incluso a veces como mediadora de conflictos.

Por otro lado, un programa con apoyo de la cooperación internacional a partir de 1993, 1994, ubicado en el Ministerio de Acción Social de la época,¹ comenzó a incentivar la creación de comités de desarrollo comunitario.

También la instalación del Fondo de Inversión Social (FISE), como programa compensatorio, que buscaba llegar a nivel local, contribuyó a visibilizar las debilidades y necesidades de los niveles locales de gobierno.

En este período desde el punto de vista de la descentralización dos aspectos aparecen relevantes, la valorización de los municipios y de los gobiernos locales así como la presencia de una institución de gobierno central, que sirviera de interlocución y apoyo, el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, INIFOM.

Sin embargo el tema de la descentralización en su especificidad no se posicionaba aún en la agenda pública y política, se trataba más bien una serie de iniciativas fragmentadas que buscaban como llegar al nivel local en un país descalabrado, en transición y con la importante brecha mencionada. Tampoco la reducción de la pobreza o la demanda por nuevos derechos se manifestó como demanda reivindicativa u objetivo de política pública ligada a la descentralización.

Las demandas y reivindicaciones transitaban en su mayoría por las organizaciones gremiales, verticales y centralizadas, salidas de la revolución con hegemonía sandinista y por medio de grupos irregulares que piden beneficios compensatorios para la reinserción social y territorial.

Este periodo revela sin embargo un aspecto importante en la configuración de actores, que comienza a modificarse en relación al escenario con que se inicia la transición y que para 1995 ya comienza a dibujarse más nítidamente.

¹ Este ministerio ya no existe.

Al inicio de la transición el gobierno de centro derecha, el frente sandinista, el ejército, los grupos sindicales y en menor medida los grupos irregulares, representaban a los principales actores. Apareció sin embargo uno nuevo, la cooperación internacional, no sólo bajo la forma de proyectos y aporte financiero, sino que como interlocutor político, respaldo de programas gubernamentales bajo condicionalidad. En muchas zonas del país los proyectos de la cooperación aparecieron como la única cara de la presencia pública del gobierno central.

Esto generó un esquema de relaciones que a veces hacía coincidir o discrepar a los diversos actores en materia de política pública y de programas. Esto se expresó como coaliciones de intereses que generaron apoyos a políticas, a veces con respaldo interno y en otras situaciones con respaldo único de la cooperación internacional sin consenso político o democrático.

Por ejemplo, en materia de estabilización y ajuste económico, con reducción del sector público, privatizaciones y reforma liberal del sector financiero, se trianguló condicionalidad, negociación política de los grupos de interés con poder y apoyo de la cooperación, pero no tuvo apoyo mayoritario ni se apoyó en una legislación ventilada democráticamente. De hecho se gobernó por decreto y con legislación posterior a las reformas. En otros ámbitos la relación bilateral, gobierno cooperación, fue el pivote esencial para la generación e implementación de políticas.

Al finalizar el período, en torno a 1995, el programa de modernización del estado donde se incluyó la descentralización, apareció en esta relación bilateral sin preparativos políticos y sociales, la cooperación se involucró completamente con una división del trabajo que tuvo consecuencias.

La cooperación multilateral se concentró en los grandes programas rectores del ajuste y la reforma del estado mientras que la cooperación bilateral y las agencias de Naciones Unidas se involucraron en programas sectoriales. La descentralización quedó a medio camino desde el inicio entre un programa de reforma del estado integral y su dinámica sectorial que se va a concentrar en la municipalización, como una manera de incrementar y reforzar un tejido de institucionalidad local en materia de gestión de servicios.

En los dos periodos siguiente 1996-2001 y 2002-2006 se generaron tendencias nuevas. El periodo puede considerarse como una fase larga en la que más crecieron las expectativas sobre la descentralización, al mismo tiempo que se generaron nuevos actores y nuevas relaciones entre ellos. Sin embargo, como se verá muchas de esas expectativas no tenían un fundamento real.

Para el cambio de período, a partir de 1996 el país ya había establecido la pacificación, la estabilización y las reformas económicas e institucionales estaban en pleno avance.

Pese a las recurrentes crisis políticas, por el reparto de posiciones de poder en el estado que consumieron gran parte de las energías políticas, la municipalización acentuó su marcha como principal expresión de la descentralización. De allí que se pusiera énfasis en la legislación, la mejora de capacidades de gestión y en las transferencias presupuestarias a los municipios. Todos estos temas por lo demás eran fácilmente convertibles en proyectos concretos, en los que las agencias encontraban una canalización fácil y efectiva de sus recursos.

A nivel de actores los partidos políticos tenían poca incidencia y elaboración en la discusión estratégica sobre descentralización, en paralelo las organizaciones sociales tradicionales (gremios y sindicatos) continuaron centralizadas buscando la mediación de sus demandas a través de la política de partidos y de gobierno.

Sin embargo, se produjeron cambios en la composición de los actores. Fruto de la diferenciación social producida por los costos del ajuste, la reforma del sector público, los importantes niveles de pobreza y la ausencia de programas con impacto territorial a gran escala, las organizaciones tradicionales se debilitaron y la capacidad hegemónica de los partidos políticos en lo social se fragmentó. En particular la del Frente Sandinista, columna vertebral de las organizaciones sociales sindicales, rurales y barriales surgidas en los 80, el control no desapareció pero se concentró más en la superestructura.

El número de ONG se triplicó, aparecieron redes nacionales y asociaciones locales, organizaciones sociales que databan de la época revolucionaria se orientaron hacia un anclaje más local, crecieron los movimientos feministas, los autonómicos en el Caribe, las preocupaciones ambientales, los derechos de la niñez y de la juventud se visibilizaron.

Por su lado, las demandas de recursos financieros de los alcaldes, las asociaciones de municipios y los propios proyectos de cooperación internacional que generaban una dinámica de trabajo comunitaria se sumaron a lo anterior. Ello constituyó un escenario sensible a una descentralización que respondiera a la pobreza, al desarrollo local y a la redistribución del poder vía una participación con capacidad de decisión.

La cooperación internacional de alguna manera, aunque a pequeña escala en comparación, con los fondos destinados a programas públicos centralizados, sostuvo esta dinámica que contribuyó a incentivar el debate. De allí, surgieron propuestas de políticas y estrategias de descentralización más integrales y profundas, incluida la Comisión Nacional de Descentralización, consultas nacionales sobre políticas y por último la publicación al finalizar 2006 de un documento titulado ambiciosamente, por el gobierno, saliente de la época, Estrategia Nacional de Descentralización y Desarrollo Local.

Este nuevo escenario, más animado desde abajo, por una sociedad civil más diversificada, autónoma, más local y más especializada técnicamente, promovió una discusión real sobre

la perspectiva de la descentralización. Sin embargo, entre 2001 y 2006 se evidenció el choque con obstáculos importantes que eran en realidad cuellos de botella y puntos críticos.

Cuando se quiso pasar del eje de la descentralización focalizado en el municipalismo, en las transferencias de responsabilidades a las municipalidades y en las necesidades financieras para responder a ellas, a políticas vinculadas con la redistribución del poder y con el modelo de desarrollo, el proceso se bloqueó. En ese punto el proceso se estancaba y se ponían de manifiesto diferencias de fondo.

Varios aspectos se pusieron en evidencia en este punto. Pese a los nuevos desarrollos de las OSC especializadas en la descentralización como la RNDDL, no llegaron a constituirse en movimientos sociales capaces de impulsar localmente y nacionalmente una descentralización más profunda e integral. Las elites políticas ancladas en el bipartidismo nacido del pacto político, bloquearon procesos que afectarían sus arreglos de poder y la centralidad del gobierno nacional como redistribuidor de recursos, en muchos casos clientelistas e integrados en circuitos de corrupción.

Los modelos participativos en discusión, pese a una legislación que lo validó, no logró pasar a la práctica como parte de una nueva institucionalidad. Pese a un ambicioso diseño, con organigrama incluido, elaborado en 2006 que no pasó del papel.

La modificación de la ley electoral² que eliminó la suscripción popular y el peso de las cúpulas políticas comprometidas en un esquema de bipartidismo cerrado, privilegiaron el nivel nacional y la centralidad. Con ello abortaron la constitución de una vida política local que pudiera desarrollarse sobre su propia base. Es decir, una vida anclada en problemas y referentes locales, en vez del filtro y la selección operada por las cúpulas capitalinas.

En paralelo, las instancias de concertación nacional y las múltiples comisiones nacionales, carecían de poder real de negociación que incorporara dinámicas territoriales y locales.

Por otro lado, las sucesivas instancias coordinadoras de la reforma del estado CERAP, UCRESEP, OAP, nunca lograron hacer de la descentralización una política de estado que resistiera el ciclo político con un corpus constituyente fuertemente consensuado o con respaldo político importante.

La cooperación que subsidió completamente la descentralización,³ también terminó en un callejón sin salida.

² Se eliminó la suscripción popular, se generaron exigencias que favorecían a los partidos grandes con estructuras nacionales, continuó el sistema de plancha de candidatos en vez de candidaturas nominales etc...

³ Si se considera la década de los noventa hasta 2002, 2004, unos 465.5 millones de dólares han sido invertidos en las diversas modalidades de cooperación con la descentralización. Estos incluye los fondos

Lo más grave es que importantes políticas impulsadas por ella misma, como la estrategia de reducción de pobreza desde 2001, luego estrategia nacional de desarrollo, no pudieron cruzarse a ningún nivel con la pretendida descentralización. Por su parte las estrategias de desarrollo local que intentaron materializar las OSC eran muy débiles técnica y políticamente y carecían de poder negociador de recursos con el gobierno central.

El proceso llegó progresivamente a un punto de bloqueo, en la medida en que la desconcentración (salud, educación) – municipalización, comenzó a agotarse por dos lados.

Por el lado de su racionalidad administrativa, que no estaba produciendo resultados (cobertura, calidad de los servicios) y por el lado de la sociedad y los municipios, que ya no podían soportar más carga. De hecho, subsisten todavía graves problemas de cobertura en salud, acceso a salud, morbilidad, mortalidad materna y en educación existen iguales problemas de acceso, cobertura y retención, una cantidad de niños importante permanecen fuera del sistema escolar.

La dinámica, de agregar por saturación de acciones en diferentes puntos del proceso, algunas derivadas de la simple presencia de proyectos externos, comenzó a aumentar los costos negativos en términos de impacto, coherencia, fragmentación territorial e institucional. El proceso de descentralización mostraba carecer entonces de liderazgo político e institucional, claro y fuerte.

Podríamos avanzar la hipótesis que, de las políticas consideradas como de descentralización: desconcentración o delegación, redistribución del poder y los recursos, que conciernen aspectos políticos, institucionales, administrativos y territoriales; en Nicaragua se optó por seleccionar aquellos aspectos que menos peso podían tener en una reconfiguración del Estado, de la relación de este con niveles sub nacionales y territoriales y de la relación del gobierno con la sociedad.

Sin embargo esta hipótesis contiene a su vez una paradoja. Las limitaciones del proceso de descentralización y su enfoque restringido, tuvieron que convivir con el aumento de expectativas, la elaboración de propuestas y la diversificación y especialización de nuevos actores. Ello creó una conciencia nueva y un cúmulo de conocimientos antes inexistente.

sectoriales focalizados, pero sin ellos la cifra sería igualmente significativa 141 millones de dólares, sin contar los fondos descentralizados y los de las ONG. Para el periodo 2002, 2009 estimamos el monto en unos 238 millones de dólares. Este es un tema importante pero muy poco investigado pese a la presencia de la cooperación en Nicaragua como uno de los países con mayor ayuda per cápita en el mundo.

La descentralización se convirtió, sobre todo para quienes promovían la propuesta más integral,⁴ en el refugio contra todas las decepciones y frustraciones generadas por el contexto político nacional y la fragilidad de las políticas públicas.

¿La pobreza está generalizada y no retrocede? El desarrollo local y endógeno lo hará. ¿El bipartidismo cierra espacios, la gobernabilidad es deficiente? La gobernabilidad local y la participación generarán nuevas condiciones. ¿Las políticas son malas, los políticos no escuchan? Las agendas locales ciudadanas, los comités de desarrollo local, vehiculizarán nuevas demandas. ¿La eficiencia y la eficacia de los proyectos públicos son malas? La inversión local es superior en calidad e impacto. ¿Los recursos se dilapidan, hay corrupción? Más transferencias a los municipios, más auditoría social y más transparencia local.

De alguna manera estas antinomias revelaban que la cuestión de cómo construir un estado nacional o permanecer con la brecha entre este y la sociedad y el territorio, era el problema estratégico a resolver por la descentralización.

El balance al 2006, relacionado con los temas claves muestra que la descentralización como proceso condujo a una mejora de capacidades técnicas de las alcaldías, al aumento progresivo de las transferencias de competencias y monetarias.

En algunas versiones más ponderadas se pensó que, dada la situación de partida, no se podía esperar más y que dentro de sus limitaciones la descentralización en su versión municipalista, representó una democratización del poder y la autonomía municipal.

Si negar avances objetivos, aunque limitados, nuestra tesis es que la descentralización no implicó una redistribución efectiva del poder, relacionado con un nuevo tipo de estado y de forma de gobierno. En este marco la expansión de derechos y de políticas anti pobreza, más agresivas, fueron bloqueadas y quedaron en dependencia de mecanismos centralizados, clientelistas y dependientes de lealtades políticas con grupos de interés del centro administrativo y político del poder.

Puede apreciarse sin embargo, que el aumento de expectativas y la redefinición de actores generaron una tendencia objetiva al empoderamiento, mejoró la capacidad de propuesta, se constituyeron redes y en ciertos momentos hubo mucha visibilidad política.

Pero no se logró constituir una correlación de fuerzas que pudiera empujar desde su propia capacidad el proceso.⁵ Pero, como se verá en la sección siguiente, la situación cambió en sus parámetros fundamentales a partir del nuevo gobierno en 2007.

⁴ Nos referimos a ONG, organizaciones de base local, algunos alcaldes.

A modo de resumen de lo expuesto se sistematizan los principales hitos de la descentralización. Como se puede apreciar en la tabla siguiente se observa la dinámica del proceso en la que se acumulan acciones en diferentes momentos. La secuencia en el tiempo sugiere continuidad pero está en realidad no representa una tendencia firme.

HITOS DE LA DESCENTRALIZACION	
Fecha de referencia	Principales Acciones en Descentralización
1990	Creación del Instituto de Fomento Municipal - Inifom.
1995	Creación del Comité de Reforma de la Administración Pública Cerap. Se inicia programa de reforma del estado. Se menciona la descentralización.
1995	Ley de municipios.
1995	Reformas parciales a la constitución, entre ellas del art 77 introduce el principio de subsidiariedad del estado.
1997	Reformas Ley de municipios y Competencias municipales
1997	Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible
1999	Consejo Nacional de Planificación Económica y Social
2000	Ley orgánica del Instituto de Fomento Municipal, Inifom
2001	Unidad de Reforma del Sector Público, Ucresep, substituye a Cerap
2001	Ley de Presupuesto Municipal
2001	Se elabora la Estrategia de Reducción de Pobreza, ERP
2003	Ley de Transferencias Municipales
2003	Ley de Participación Ciudadana
2003	Comisión Sectorial de Descentralización. Documento de orientación
2004	Oficina de Administración Pública substituye a Ucresep
2004	Ley de Carrera Municipal
2006	Se presenta Programa Nacional de Desarrollo y Desarrollo Local
2006	Se publica la Estrategia Nacional de Desarrollo, Descentralización y Desarrollo Local
2007	Cambio de gobierno, se inicia revisión de Política Sectorial de Descentralización, se promueve la Creación de los Comités de Poder Ciudadano

⁵ En algunos casos se hicieron coordinaciones locales y movilizaciones, también en la costa Caribe este ciclo es recurrente pero luego se diluye.

II El estado actual de la descentralización, en el marco de la actual administración iniciada en 2007.

La llegada al gobierno del Frente Sandinista luego de 16 años de oposición formal aunque participe activo de todas las decisiones y reformas importante, con significativas posiciones de poder en la institucionalidad, cambió profundamente el contexto político de la descentralización y la puso en entredicho de manera estratégica. Tres aspectos cabe destacar en este cambio de contexto.

El Frente Sandinista llegó de una manera compleja al gobierno, triunfó con una mayoría relativa y los resultados finales no han sido publicados hasta hoy. Pero llegó en una coyuntura en que su socio político en el esquema bipartidista, el Partido Liberal Constitucionalista, estaba muy debilitado por la acusación de corrupción de su liderazgo y la división interna.

El fenómeno de captura del estado se acentuó a favor del Frente Sandinista. Al control del ejecutivo se sumó el control de todas las posiciones claves, Contraloría, Corte Suprema de Justicia, Asamblea Nacional. El partido de tiene así un blindaje institucional que legaliza sus acciones, sean estas discrecionales, contra la ley o en el marco de la ley.

Frente a esta dinámica la descentralización representaba un animal raro, por sus expectativas, la diversidad de sus actores y potencialmente un peligro real, porque requiere una institucionalidad propia, difícil de controlar por el esquema centralizado y las líneas jerárquicas partidarias desde la presidencia hasta los alcaldes.

El segundo aspecto es que el Frente Sandinista evolucionó en el tiempo hacia un tipo de partido con liderazgo personalizado, sin institucionalidad interna, con un aparato partidario que tiene capacidad de intervención y cobertura territorial pero depende de una pequeña cúpula alrededor del líder secretario general-presidente. El partido dejó de ser un interlocutor político de abajo hacia arriba, las posiciones son canalizadas cuidadosamente a través de la jerarquía para obtener el aval del liderazgo, no se puede discrepar públicamente.

La base sandinista, sus liderazgos locales no necesitan de una institucionalidad local para canalizar demandas hacia arriba, la estructura vertical del partido reemplaza esto, mientras que por otro lado, les basta ocupar el espacio intermedio y local para administrar y controlar hacia abajo.⁶

⁶ Varios estudios corroboran esta afirmación. En particular, las investigaciones sobre procesos participativos y los consejos de poder ciudadano realizados por la RNDDL de Nicaragua. Se puede consultar también la

En este marco la relación con los alcaldes y las organizaciones y espacios territoriales se ubicó en un contexto de recentralización del poder y no de descentralización.

El liderazgo del Frente Sandinista trasladó la forma de conducción del partido al estado, con una extrema centralización y con una forma de gobierno paralelo que disuelve la frontera entre lo público, lo partidario y lo privado. Es decir, se crearon estructuras paralelas para la administración de fondos públicos, para el control territorial y nuevas líneas jerárquicas clientelistas para el acceso a los beneficios de programas públicos. La institucionalidad del país se convirtió así en un cascarón superestructural y la local quedó entre la espada y el Frente.

La creación de los Comités de Poder Ciudadano por el gobierno desde su llegada en 2007 en el nivel municipal, bajo control partidario centralizado y cupular entró en contradicción con la institucionalidad en el terreno, los Comités de Desarrollo Municipal y Departamental así como los procesos participativos en torno a ellos. Dado que los CPC operan en tres niveles, buscar representar exclusivamente a los pobladores, canalizan recursos de programas de gobierno y exhiben una relación privilegiada con él.

Progresivamente un proceso de sustitución, en dependencia de la correlación de fuerzas local, comenzó operarse por parte de los CPC, ellos mismo subordinados a las estructuras partidarias.

Este es un punto crítico central, dado que si bien las condiciones nacionales podían involucionar contra la descentralización, la existencia de los Comités de Desarrollo Municipales y Departamentales constituía en los hechos un espacio político y social para mantener viva la práctica y la reflexión sobre una descentralización más profunda y democrática. Constituía además, y esto no es menor, un espacio donde redes y organizaciones locales podían interactuar. Esta creación de espacios aun incipientes pero pluralistas y embriones de una institucionalidad descentralizada tenían una causa de fondo.

Los espacios locales fueron necesarios para un estado débil y para los partidos en el gobierno por 16 años, sin aparato político partidario fuerte y cobertura territorial suficiente.

Las necesidades de gobierno, en materia de diálogo con la sociedad, en un país con una institucionalidad descalabrada; generaron espacios donde se permitió una acumulación de capital político en torno a la relación gobierno sociedad y donde la OSC autónomas se

investigación reciente: Fuerza, proyecto, palabra y pueblo. Circuitos de representación en consejos de desarrollo municipal en América latina. Nicaragua, México, Venezuela Brasil. Gisela Zarembeg Flacso México. 2011. Ver el trabajo de CEAP Nicaragua Consejos de poder ciudadano y gestión pública en Nicaragua. Roberto Stuart 2011.

insertaron, mientras que las de filiación política más clara entraban y salían según conveniencia.⁷

Esta acumulación tuvo una evolución en el tiempo que acá señalamos brevemente.

En 17 años se crearon unas 78 instancias de relación entre el gobierno y la sociedad. De ellas 23 consejos nacionales 10 consejos directivos, 33 comisiones nacionales, 1 comité nacional y 11 instancias territoriales, incluidos 2 consejos regionales. A ello habría que agregar 153 comités de desarrollo municipal y 16 consejos de desarrollo departamental.

Laboriosamente la sociedad nicaragüense había dado pasos hacia un abigarrado y sorprendente proceso de diversificación de la sociedad civil. De los grupos clásicos: empresarios agrupados en 11 cámaras, seguían los trabajadores sindicalizados con unos 180.031 miembros agrupados en 4 confederaciones y 308 gremios. A esto había que adicionar nuevos grupos. 1,172 organizaciones de desarrollo, de las cuales unas 546 activas con 15 redes nacionales y 47 asociaciones indígenas sin hablar de asociaciones locales, feministas, religiosas, juveniles etc.

Esta evolución es sorprendente, porque pese al crecimiento del sector informal, la migración, la pobreza y la caída del potencial de movilización expresado por la disminución de conflictos y movimientos reivindicativos desde 1994, el tejido social continuó su proceso subterráneo de extensión y de densificación.⁸ Se trataba de un tejido social nuevo y concentrado en la sobre vivencia, dentro de un modelo económico y político altamente concentrado y excluyente.

Esto permite formular la hipótesis singular de que pese a los obstáculos propios a una sociedad pobre, se habían constituido núcleos de organización social con capital político y organizativo propio.

La creación de todas esas instancias, sumado a la densificación del tejido social, tuvieron la oportunidad de encontrarse en unas 63 experiencias de diálogo y concertación que le dieron vida a la arquitectura de relaciones creada entre el gobierno y la sociedad.⁹

⁷ Es el caso de organizaciones gremiales u ONG de filiación sandinista. Mientras que las que no disponían de ese respaldo político buscaban institucionalizar espacios participativos, conscientes que de desaparecer ellos quedarían en la llanura y sin interlocución.

⁸ Se debe señalar que la cooperación internacional jugó un papel importante en esta evolución.

⁹ Para un completo análisis de este proceso ver La gobernabilidad al servicio de las reformas. Centro de investigaciones de la Comunicación Managua Nicaragua 2005.

Evidentemente esto señalaba un potencial de acumulación de capital político para fundar el cambio modernizante de los cuales la descentralización podía hacer parte.

El nuevo gobierno sandinista posee sin embargo, otras características, en particular un aparato político fuerte, gestiona a través del aparato y usa la institucionalidad formal que controla para darle legalidad. Su forma de gobierno chocó con el proceso de constitución de una institucionalidad más abierta y una sociedad civil autónoma.

Este cambio de contexto generó una disputa por el poder territorial, dejó la descentralización estancada y dañada políticamente, además por las elecciones municipales del 2008 señaladas por un fraude masivo. Esto no quiere decir que las municipalidades no gestionen, no reciban trasferencias o que no ejecuten sus competencias, todo esto sin embargo se hace ahora dentro de una estructura jerárquica y centralizada donde la dinámica de la descentralización se perdió. Inifom recuperó su papel líder de apoyo a los municipios pero dentro de la nueva tendencia. Por último, las expectativas bajaron considerablemente y se cerró el espacio para la diversidad de actores que buscaban empoderarse.

La redistribución del poder quedó así abortada, la adquisición de derechos estancada, la lucha contra la pobreza condicionada y el empoderamiento controlado. El embate contra la descentralización demostró a su vez que no había una correlación de fuerzas consistente con el objetivo, tampoco apoyo político.

El gobierno amplió incluso su acción al condicionamiento de los fondos de la cooperación con tal de debilitar grupos autónomos o críticos.

En palabras del asesor de la RNDDL¹⁰ “La descentralización está estancada; incluso podría decirse que ha retrocedido, al menos la que se venían impulsando dentro de la reforma del Estado, es decir la nacional. Dos muestras: a) La interrupción de la Estrategia de Descentralización que dejó aprobada Bolaños. El PNDH (del nuevo gobierno) dijo hace tres años que estaba en preparación una nueva pero hasta ahora no ha ocurrido así. b) La Comisión Nacional de Transferencias Fiscales que asigna el 10% del PGR no se reúne desde el 2006. La asignación la hace INIFOM de manera centralizada.

Enfoque vigente. Cero descentralizaciones políticas, alguna sectorial en Educación y Salud, alguna financiera por la vía de las trasferencias. Pero algunas alcaldía gobernadas por los liberales se están quejando de que la fórmula para la asignación está siendo manipulada en la variable de población para asignar menos a estos municipios y más a los del FSLN.

Creo que hemos vuelto a los tiempos en que el gobierno central era el que controlaba todo, sólo que ahora lo hacen por la vía del Frente, con el discurso de que así dan respuesta más

¹⁰ Silvio Prado, en respuesta a cuestionario enviado para este estudio.

efectiva a las demandas de la población. Las alcaldías –al menos las del FSLN- se han vuelto agencias del Gobierno Central; es más, diría que son colonias. INIFOM hace las veces de comisario político, FISE las de canalizador de proyectos de inversión.”

Por su parte “el presidente de la Comisión de Población, Desarrollo y Municipios de la Asamblea Nacional, el diputado Agustín Jarquín Anaya, señaló que en Nicaragua la descentralización se ha congelado durante el gobierno del presidente Daniel Ortega, lo que aunado a la polarización política evita el consenso de un plan de desarrollo a largo plazo.

El diputado Jarquín asegura que en Nicaragua se ha avanzado en las transferencias municipales y en la demarcación y titulación de las comunidades indígenas, que hasta la fecha han significado más de 10 mil kilómetros cuadrados, cerca del ocho por ciento del territorio nacional. Pese a ello, la descentralización se ha detenido y se ha visto afectada por el deterioro de la participación ciudadana alrededor de la discusión de los Gabinetes del Poder Ciudadano, que organiza el gobierno y las instituciones establecidas en la Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Municipios.

“Hay una discusión entre lo que establece la Ley de Municipios, los Consejos de Desarrollo Municipal y Departamental y el Poder Ciudadano o Gabinetes del Poder Ciudadano. Hay una controversia que tiene como objetivo profundizar la participación ciudadana, pero en algunas situaciones ha tenido un componente sectario. Al final crea divisiones en el territorio que no son convenientes”, señaló Jarquín.¹¹

En estas condiciones el debate sobre la vigencia de los enfoques y los procesos de la descentralización cambia de naturaleza.

En primer lugar, se ha producido una recentralización del conflicto político en que el territorio y los actores locales son aspirados por las determinantes nacionales. En segundo lugar esta recentralización no es sólo acentuar lo que ya venía ocurriendo, implica cierre de espacios locales y verticalidad mayor de la política. Por último, la creación de estructuras paralelas para estatales bajo control partidario, genera formas y prácticas de distribución de recursos del centro hasta lo local reñidas con toda idea de descentralización y empoderamiento local.

Sin duda que esta evolución cambia las coordenadas en que se desarrolló el proceso hasta ahora, pero no cambia los problemas de fondo que se deben resolver. Cambian las condiciones para encontrar soluciones y **estas se ven acotadas desde el punto de vista de los contenidos y las posibilidades**. Es decir, la descentralización no se puede plantear ahora como se venía haciendo hasta hace poco.

¹¹ El Nuevo Diario 25/7/2011

Tanto desde el punto de vista de la política como de las expectativas. Los desenlace políticos podrán quizá destrabar o continuar limitando el proceso pero es evidente que la descentralización ha sido relegado al margen.

III vigencia de los enfoques y procesos que han marcado la descentralización a la luz de su estado actual.

La descentralización fue concebida en sus etapas iniciales como un recurso territorial de la administración central (en los 80) y luego como un instrumento de la reforma del estado (en los 90, en su versión de reducción descentralización del estado). Ambos procesos estaban marcados por una lógica de arriba hacia abajo y del centro hacia la periferia de la administración pública. Progresivamente sin embargo se acompañó de una municipalización y de crecientes presiones por una descentralización que incorporara dinámicas de abajo hacia arriba, en materia social económica y política, que se expresaron como demandas de desarrollo local, participación y más poder local.

Existían básicamente dos concepciones, aunque con diversos matices y énfasis de la descentralización, según los actores. Una se orientaba a articular la descentralización del estado con una municipalización lo más autónoma posible en lo financiero y en la prestación de servicios.

Esta perspectiva evolucionó en una lógica instrumental y funcional a las necesidades de reducción del estado y de achicamiento del déficit público. El resultado supuesto es un estado pequeño facilitador con municipios eficientes y financieramente auto sostenibles. Los otros aspectos de la descentralización como el desarrollo local, en su diversidad económica y de actores, la participación social y política y los diseños institucionales necesarios, vendrían eventualmente por agregación.

Una concepción alternativa de la descentralización la concebía como un proceso de construcción de una nueva administración pública capaz de rediseñar la institucionalidad en dirección de un nuevo tipo relación entre el estado central, las instancias intermedias y locales. Con ello se pretendía asegurar la coherencia espacial del país de abajo hacia arriba, la democracia participativa y la puesta en marcha de una estrategia nacional de desarrollo equitativa y solidaria, basada en planes de desarrollo locales pero articulados nacionalmente.

Los resultados supuestos eran un estado capaz de dirigir, articular y satisfacer la misión estatal nacional en materia de interés público, equidad, redistribución de los recursos, asegurar la coherencia territorial y la solidaridad entre las partes. Esto supone un diseño institucional adecuado que conecta los municipios y las estrategias de desarrollo locales con procesos regionales y nacionales de asignación de recursos y de elaboración de políticas.

Esto supone una clara articulación en todos los niveles de las responsabilidades, de las misiones institucionales, de recursos y acciones.

La descentralización osciló al menos en el discurso, entre estas dos propuestas, siendo la primera la más funcional y la más puesta en práctica.

Sin embargo, iniciada y animada por exigencias y enfoques diversos, la descentralización se encontró sometida a tensiones constantes por la desconcentración-descentralización del estado, la municipalización y el desarrollo local.

Cada uno de estos componentes tenía exigencias propias de enfoque, de estrategias, de políticas y de actores, que si bien pueden tener zonas de complementariedad y articulación, no son iguales y reductibles entre ellos.

El manejo de estas tensiones en un constante inmediatismo, diversidad de proyectos e iniciativas, obstaculizó la elaboración de una estrategia más sistémica capaz de articular en su diversidad y especificidad cada uno de los componentes de la descentralización. A ello se sumaron en el tiempo nuevas exigencias y tensiones sobre la descentralización tales como la estrategia de reducción de pobreza o los programas de competitividad local.

Las carencias de definición de los objetivos de la descentralización, la ausencia de una estrategia de conjunto (sistémica) viable, un diseño institucional apropiado, un compromiso político sólidamente respaldado, un liderazgo claro e identificado, una mayor coherencia y complementariedad en la acción entre gobierno, actores sociales e institucionales intermedios y cooperación, minaron el proceso.

Sin embargo, pese a la constatación objetiva de esta situación los actores se refugiaron en un supuesto consenso en impulsar la descentralización. Esto sirvió de cortina de humo durante bastante tiempo, sobre todo mientras los fondos de la cooperación seguían fluyendo en nombre de de la descentralización.

Ello permitió no enfrentar posiciones y prácticas, para no precipitar un debate a descubierto que revelara prematuramente los desacuerdos o los desencuentros, en que la cooperación y los multilaterales quedarían como testigo interesado, con eventuales consecuencias. (Retiro de los fondos).

El camino del consenso difuso generó en el tiempo la parálisis política y estratégica, en torno a decisiones y políticas sobre el proceso en su conjunto, mientras que se este se acomodaba con las acciones de facto vehiculizadas por proyectos y por la reforma segmentada del estado en algunos servicios, como salud y educación. Este conjunto terminó siendo la única y verdadera dinámica, sostenida en los fondos de la cooperación.

La situación podría haber sido clarificada en torno al debate sobre la política. De hecho la propuesta de política y estrategia sobre desarrollo local y descentralización (2006) fue el último intento de poner el problema sobre la mesa. Pero como ha sido planteado, en 2007 el cambio de situación política abortó este intento.

En este marco tres temas nos parecen claves en el debate sobre la vigencia de los enfoques, estos están obviamente relacionados pero tienen su especificidad a la hora de la discusión sobre los enfoques relacionados con derechos, desarrollo y empoderamiento.

Estos temas son la reforma del estado, los modelos participativos y el desarrollo local en condiciones de mercado y economía abiertas.¹² En el cruce de estos tres se configuran las posibilidades de que la descentralización sea o no un proceso conducente a una sociedad más democrática, con derechos en expansión, con instituciones de calidad en su contribución a la realización de los derechos y con condiciones para el desarrollo sostenible para reducir la pobreza o generar mayor redistribución según el caso.

Cada sociedad debe de una manera u otra, enfrentar estos temas según sus condiciones y según como se plantee la descentralización.

El tema crítico: ¿Que reforma del estado y cual descentralización?

En Nicaragua hay tres antecedentes a tener en cuenta, el primero es que el estado patrimonial de un régimen autoritario fue destruido en 1979, en su lugar se configuró un poder centralizado cuyo institucionalidad, legalidad y relación con la sociedad se construyó en la emergencia, el conflicto y la exclusión discrecional. La normalización política en 1990, al menos bajo la forma de un ciclo electoral largo y la fin del conflicto armado, abrió un proceso de reforma del estado, que se encontraba en parte colapsado, y que debía ser reducido e institucionalizado.

Esto podía hacerse con un enfoque adaptado a las condiciones locales o con los manuales importados por la condicionalidad. **El estado nicaragüense fue introducido en un esquema de reforma-modernización en los que criterios de achicamiento, privatización, subsidiariedad y racionalidad técnica fueron derivados del modelo dominante en los organismos internacionales.**¹³

¹² Por razones de espacio no se podrán desarrollar todos exhaustivamente estos temas pero se identificará su pertinencia en el caso nicaragüense. Algunos aspectos se dan por sobre entendidos en el debate internacional.

¹³ Este proceso inició formalmente en 1995, pero desde 1991 la estrategia de reforma estaba en marcha en el sentido del achicamiento y la privatización.

Si esto era adaptado o no se discutió poco. No se planteó que tipo de estado había que construir en relación a un estado maltrecho administrativamente, inacabado políticamente y sin cobertura nacional. El estado se reformó en base a la apariencia de un estado estándar propio de una sociedad más desarrollada.¹⁴

La descentralización apareció como parte de esa reforma en una sociedad que no tenía los soportes para ello, municipios débiles, tejido social local débil y fragmentado, territorios desconectados.

Por arriba, es decir por el estado central, la realidad era de gasto social per cápita bajo, transferencias bajas a los municipios, maduración fiscal insuficiente y desigualdad territorial acentuada, sin mencionar factores culturales y políticos en los territorios y fronteras.

Ni por abajo ni por arriba había mucho margen de maniobra, la cooperación internacional suplió todas las carencias, financieras, administrativas e incluso estratégicas, donde poner al apoyo prioritario para lanzar la descentralización. Pero el tema de cómo construir un estado nacional necesario a la democracia y el desarrollo siguió escondida. Maleable a voluntad, la institucionalidad siguió en mano de adaptaciones funcionales a los actores con poder económico y político sin interés en definir cuestiones centrales para una sociedad.

EL PERFIL DE LA REFORMA DEL ESTADO EN NICARAGUA
1990-1994 normativa ordenamiento administración recursos humanos Reducir déficit público Reducir personal Retiro del estado Privatización
1995-2005 Reestructuración institucional Reforma del servicio civil Sistema informático en la administración Evaluación de servicios Privatización Descentralización
Fuente: Elaboración propia

En estas condiciones el estado ciertamente se redujo, se privatizó¹⁵, como agencia distribuidora de recursos, pero no se logró un estado nacional más eficiente, legítimo, con

¹⁴ El diagnóstico sobre reforma del estado elaborado por AEI y FLACSO, en 2007 en el que el autor participó documenta esta realidad.

¹⁵ Particularmente en salud y educación.

capacidad de integrar el territorio. La descentralización, sin ocupar un lugar estratégico en este esquema abordó el primer escalón durante casi 20 años, reforzar los municipios, sobre lo cual tampoco quedaron resultados indiscutibles, pese a progresos en los esquemas administrativos.¹⁶

La cuestión de fondo ha quedado entonces pendiente ¿construir un estado nacional clásico de arriba hacia abajo o un estado descentralizado? ¿Cuál era el enfoque dominante y cual el lugar de la descentralización en ese enfoque?

La ley de 2006 sobre descentralización y desarrollo local establecía un conjunto de criterios y supuestos en relación a lo anterior.

En relación a la Reforma del Estado mantenía criterios nacionales que debían guiarla

CRITERIOS NACIONALES
Estado es responsable del desarrollo del país
Estado facilitador inversión privada
Subsidiariedad
Sistema nacional de concertación
Alianza nacional para el desarrollo
Instrumentos de apoyo financiero
Fuente: Elaboración propia en base a ley de descentralización y desarrollo local 2006.¹⁷

Esos criterios sin embargo no coincidían con una propuesta integral que incluyera la descentralización como un eje de la Reforma del estado. La descentralización quedó como un complemento condicionado.

¹⁶ Si tomamos en cuenta la alta rotación de personal, las carencias en materia de cumplimiento de normas y los interminables proyectos de “transferencias de gobiernos locales” que buscan salvar la continuidad de ellos.

¹⁷ La tabla debe leerse verticalmente dado que no hay correspondencia horizontal entre los criterios, se trata sólo de una sistematización.

CRITERIOS DESCENTRALIZACIÓN

Descentralización es un eje transversal

La descentralización hace parte de la modernización del estado

La descentralización está centrada en los municipios

La descentralización es valorada no por su potencial político sino que por su potencial para promover el desarrollo

Planes de ordenamiento territorial

Empoderamiento, control social, gestión participativa.

Fuente: Elaboración propia en base a ley de descentralización y desarrollo local 2006.¹⁸

En esencia la propuesta mantenía principios del paquete conservador y expectativas de participación y descentralización, negando sin embargo sus aspectos políticos y su potencial para el desarrollo desde lo local.

Por otro lado, mantenía su indefinición acerca del tipo de estado y la necesidad de su reforma, la descentralización seguía, siendo “transversal” una manera de ponerla al margen del corazón de la reforma del estado.

Lo más audaz en la ley era reconocer que la estrategia de reducción de pobreza no avanzaba, que era necesaria una implementación territorial y que la política de descentralización necesitaba una estrategia. En el fondo lo único que reconocía era que la asignación territorial de los programas centralizados era ineficaz y que la descentralización era un complemento útil.

La ley no lograba destrabar el problema de la relación entre la situación del estado y los objetivos de la descentralización. Sin embargo la relación entre estos aspectos es estratégica como se aprecia en el cuadro siguiente, según al menos tres posibles escenarios.¹⁹

¹⁸ La tabla debe leerse verticalmente dado que no hay correspondencia horizontal entre los criterios, se trata sólo de una sistematización.

¹⁹ Estos escenarios no son claro está, químicamente puros, pero la sistematización de sus principales aspectos delimita el problema.

ENFOQUE CRISIS DEL ESTADO	ENFOQUE DE POLÍTICA EN DESCENTRALIZACIÓN	RESULTADOS DE POLÍTICA
Estado grande Ineficaz	Descarga	Fragmentación
	Municipalización	Privatización
	Facilitar mercado	Subsidiario
Estado nacional Inacabado	Penetración institucional	Conexiones
	Ramificación territorial	Descentralización
	Construcción del territorio	deslocalización
Estado Central en crisis Estructural o inviable	Reorganización integral	Contratos territoriales
	Poli centrismo	Rediseño institucional
	Microrregiones	Desarrollo endógeno

Fuente: Elaboración propia

En el caso nicaragüense la situación del estado nacional combinaba aspectos de un estado nacional inacabado con aspecto de un estado central en crisis estructural.

Sin embargo, las líneas de política en materia de reforma, correspondían a la visión de un estado grande e ineficaz. Mientras que la descentralización oficial en tanto objetivo tenía como hipótesis subyacente a un estado nacional inacabado que bastaba completar.

Por su parte, en el lado opuesto, las tesis sobre una descentralización más profunda e integral, se apoyaban en la visión subyacente de un estado central inviable a ser reestructurado completamente. De allí que expectativas y propuestas de política sufrieran de un equívoco constante.

En definitiva, el proceso no lograba trascender sus limitaciones. En estas condiciones el potencial de la descentralización quedaba siempre indefinido, en lo político, social y económico.

El modelo participativo

En toda sociedad los modelos participativos determinan las posibilidades y limitaciones en que los grupos sociales actúan para promover sus intereses. Toda la cuestión del empoderamiento de las organizaciones sociales se juega allí. En su versión positiva la participación contribuye a la democracia, la distribución más igualitaria del desarrollo y a la estabilidad política. En su versión negativa la participación es portadora de presiones no controladas, puede incrementar el populismo y la ingobernabilidad.²⁰

²⁰ Las “versiones” se extienden de izquierda a derecha con diferentes configuraciones y modelos.

En cualquier caso los modelos participativos constituyen una variable de ajuste del sistema político y de las estructuras de poder. Abrir o cerrar la válvula de la participación es un ejercicio político más crítico que lo que la metáfora sugiere.

En la sociedad nicaragüense a la salida del conflicto en los 90, se pasó de un modelo participativo centralizado, vertical y articulado en torno al partido dirigente, hacia una democracia convencional. Ello modificó nuevamente la relación entre estado, gobierno y sociedad. Estos se reconfiguraron en un esquema de separación del gobierno de los poderes del estado y de las fuerza armadas.

Los partidos tuvieron su arena política en la Asamblea Nacional. Las organizaciones sociales surgidas con el sandinismo en los 80 se enfrentaron a la pérdida del nexo con el Estado y con el gobierno, quedándose sólo con el vínculo partidario. Toda la sociedad, dentro y más allá de la frontera sandinista, se encontró con la necesidad de emprender un aprendizaje inédito y colectivo, de construcción de organización, de independencia y de identidad, frente a una nueva relación con la institucionalidad nacional y local. Esto hizo más apremiante la creación de espacios originales de participación local y nacional, donde aparecieron nuevas exigencia de representación y mediación.

Durante 20 años se hizo este aprendizaje. Se generó una nueva conciencia, nuevas organizaciones aparecieron, se creó un andamiaje participativo, más plural y diversificado. Como consecuencia, se formó una conciencia más aguda de los derechos, creció la autonomía y el pluralismo, en paralelo con las formas clásicas de organización, gremiales, corporativas y sindicales.

Pero contrariamente a lo que podría concluirse y como consecuencia del proceso político, la democracia y la participación no se incrementaron en la misma proporción.

En efecto, como hemos señalado anteriormente, la fragilidad institucional así como la brecha entre el estado y el territorio y el gobierno y la sociedad, estimularon la creación de espacios políticos plurales a diferentes niveles, pero continuamente chocaban con la realidad de las formas de gobierno y la estructura de poder.

Esto generó la expectativa de que la participación diera a luz un modelo concertacionista intenso, en el que la descentralización pudiera jugar un papel fundamental. Es decir que el modelo participativo incluyó a la descentralización como solución política, frente a la centralización, la gobernabilidad excluyente y el pacto político y no al revés.

Esto es en extremo importante, porque vinculó la descentralización no sólo hacia abajo hacia las estructuras locales sino que la proyectó hacia arriba, hacia una tentativa de vinculación con instancias intermedias y centrales de decisión.

La cuestión de fondo, como ocurre con todos los procesos participativos, era como este organizaba la entrada de las demandas en el sistema de toma de decisiones, como se filtraban y quienes y como decidían y a qué nivel institucional.

El desencuentro se hizo más evidente entre las fuerzas que buscaban un modelo de participación de acompañamiento derivado del ajuste y las reformas estándar, económicas e institucionales, y las fuerzas emergentes posicionadas en parte en los procesos locales y en parte con un pie en el nivel nacional.

Esta situación un tanto paradójica hizo convivir lo que denominamos un modelo participativo aditivo²¹, descrito en la tabla siguiente, generado por las necesidades de los programas de reforma y las expectativas del concertacionismo intenso.

Hay que considerar en el análisis que Nicaragua vivió uno de los programas de reforma más radicales, dado que hizo en cinco años lo que otros países hicieron en diez o veinte años.

²¹ Básicamente un modelo de consulta y coordinación del gobierno con actores sociales, para la ejecución de políticas, programas y proyectos decididos bajo condicionalidad o fruto de decisiones de gobierno central, sin consideración de demandas, reivindicaciones y costos sociales.

MODELO ADITIVO A LAS REFORMAS		
PROGRAMAS DE AJUSTE Y REFORMA	EFECTOS	PARTICIPACIÓN FUNCIONAL ADITIVA
Ajuste e impacto social	pobreza	Fondos sociales e emergencia, planes de reducción de pobreza focalizados
Condicionabilidad de programas	Pérdida de legitimidad del estado, Programas estándar perdida de soberanía	Concertaciones consultas
Reducción del estado reforma del estado	Perdida de cobertura corrupción	<i>Descentralización municipalización, desarrollo local</i>
Crecimiento desigualdad, social política	<i>Anomia violencia desintegración</i>	<i>Proyectos para pobres, ongs</i>
Desregulación privatización concentración reformas sin estrategia de desarrollo equitativo	Sector informal, precariedad marginalidad	Micro empresa, crédito no convencional programas de empleo temporal

Fuente: Elaboración propia. Publicado en Gobernabilidad: Entre la democracia y el mercado. 2002

Sin embargo la expectativa de un modelo de participación más intensa era real dado que tenía una experiencia basada en diversos espacios de consulta y debate nacional, como las concertaciones 1 y 2, el Consejo Económico y Social, el Consejo Nacional de Desarrollo y más de doce comisiones nacionales. En el nivel local se habían difundido los comités de desarrollo, municipal, departamental y regionales en la costa Caribe. Entre 1992 2006 el modelo participativo se debate entre el modelo funcional aditivo y el modelo de concertación intenso.

El intento de institucionalizar el modelo funcional entre 2002 y 2006, tuvo el merito de delinear y hacer más evidente los límites y contradicciones en los tres temas claves: la entrada de demandas, su nivel institucional y su incidencia en la forma de gobierno y la estructura del poder.

La herencia del modelo participativo de acompañamiento

El modelo participativo de acompañamiento generó expectativas, potenció la convicción del papel social y democráticamente útil de la participación, generó un aprendizaje colectivo y luego no superó las limitaciones de su matriz original. Como se verá posteriormente parte de ella es compartida por la actual propuesta. El modelo heredado deja las principales características:

- El modelo participativo heredado es un modelo cuyos flujos de legitimidad y representación dependen de la presidencia.
- La ley y su reglamentación conservan estas prerrogativas.
- Se generan problemas de representación y legitimidad.
- Los niveles participativos no son vinculantes.
- Los incumplimientos legales no tienen sanciones.
- El marco jurídico conserva el voluntarismo político acerca del cumplimiento de las disposiciones.

El modelo entero está marcado por una lógica de información, consulta y de propuesta blanda.

- No hay flujos con poder desde la participación sobre espacios de decisión y recursos
- El ciclo de política pública no tenía correspondencia en el modelo participativo
- El modelo participativo no está vinculado a reformas institucionales y de niveles de gobierno.
- Nivel importante de confusión entre CONPES, comisiones y consejos nacionales
- CDM sin reglamentos ni competencias claras
- CDM de acompañamiento, canalización de demandas sin capacidad de entrar en el ciclo de planificación y política pública local.

Desde una mirada general el modelo participativo heredado aparecía con una lógica dominante: **la de crear espacios de acompañamiento de las decisiones gubernamentales, en su versión más baja.**

En su versión más alta pretendía manejar los espacios como instancias de consulta, incidencia y rendición de cuentas del nivel institucional medio hacia arriba y del nivel medio hacia abajo como instancias de empoderamiento de decisiones locales.

En esta lógica se diluyó la idea de un modelo que organizara un sistema de concertación intensivo como forma de gobierno y no pudo influenciar la estructura de poder. Ambas versiones, tanto la baja como la alta, tenían partidarios y la solución de la contradicción fue un híbrido representado por la propuesta de institucionalización que conocemos, dejada por el gobierno anterior de Bolaños.

En la fase 2006, 2007 este proceso contradictorio queda en suspenso por la crisis política, la coyuntura electoral y luego con la llegada de un gobierno que replantea el proceso participativo desde una óptica distinta y que hace la contradicción más intensa.

Esto es debido a que las dos lógicas en disputas se enfrentan más abiertamente. Las dos desnudan sus características implícitas en sus límites: una es el modelo participativo de acompañamiento, que hasta ahora era, mal que mal, de pluralismo abierto y que con el nuevo gobierno sandinista, se convierte nuevamente en un modelo de acompañamiento jerarquizado, partidista. La otra situación que se desnuda era que la participación pretendía influir en la forma de gobierno mediante un modelo de concertación intenso y ahora se enfrenta a un modelo clientelista.

El modelo participativo en sus dos versiones, de acompañamiento funcional y concertacionista, generó expectativas, potenció la convicción del papel social y democráticamente útil de la participación, generó un aprendizaje colectivo pero luego, no superó las limitaciones de su matriz original.

Esto lo reconoce a su manera el secretario de la Comisión Social del Consejo Económico Social en 2006²². Luego de enumerar la trayectoria nutrida de consultas y reuniones concluye de la manera siguiente sobre los obstáculos y desafíos de la participación.

“Los principales obstáculos y errores cometidos: Falta de consenso en el concepto de participación ciudadana. Para sociedad civil la participación debe implicar capacidad de incidencia en la toma de decisiones. Para el gobierno el término ha estado más bien circunscrito a la recepción de recomendaciones que pueden ser o no incorporadas en las políticas públicas. La poca institucionalización de los espacios de participación ciudadana. El CONPES tiene un carácter exclusivamente consultivo y sus recomendaciones no son vinculantes para el gobierno. Los Consejo de Desarrollo Municipal no funcionan de manera institucionalizada. No existen espacios institucionalizados a nivel departamental.

La poca coordinación entre las instituciones del Estado y la poca apertura del Gobierno y las IFIs para discutir y acordar con los diferentes sectores las políticas económicas que afectan la Estrategia”

²² Informe sobre Participación social en la definición de la estrategia para la reducción de la pobreza en Nicaragua. Ramón Gámez miembro del movimiento comunal, secretario de la comisión social del CONPES

Lo que estaba en juego en el debate sobre los modelos participativos, era la relación entre el estado y la sociedad, ello condiciona la forma de gobierno, los espacios políticos, la distribución de los recursos, la redistribución del poder y la existencia de contrapoderes, capaces de asegurar las funciones de control y la autonomía de la sociedad civil.

La cuestión de fondo era que el modelo participativo tenían por un lado demandas democratizantes y por otro existían arreglos políticos y económicos que las limitaban.

El modelo entero como hemos dicho, estaba marcado por una lógica de información, consulta y propuesta blanda. Los principales puntos quedaban así sin respuesta.

Desde una mirada general el modelo participativo heredado aparecía con una lógica dominante: la de crear espacios de acompañamiento de las decisiones gubernamentales, en su versión más baja de empoderamiento e incidencia para los actores sociales nacionales y locales. En su versión más alta pretendía manejar los espacios como instancias de consulta, incidencia y rendición de cuentas del nivel institucional medio hacia arriba y del nivel medio hacia abajo como instancias de empoderamiento de decisiones locales.

Las características de la nueva propuesta gubernamental señalan como lógica dominante, una subordinación más pronunciada, al mismo tiempo que intensifica la dependencia del ejecutivo, reproduce los mismos problemas de representación y legitimidad que ya existían, agravándolos. Por otro lado tampoco mejora el ciclo de política pública desde un punto de vista participativo, introduce nuevos conflictos entre espacios y legitimación de estos para canalizar las demandas y pretende por medio de la subordinación o el copamiento alinear las instancias creadas cuando estas no aceptan entrar en la nueva lógica.

La propuesta surgida del nuevo gobierno retrotrae el modelo participativo a un esquema de acompañamiento de la acción gubernamental más dependiente aun que la del pasado, conservando al pasar un conjunto de debilidades y problemas.

Sus principales características confirman flujos de decisión y de poder dependientes del ejecutivo el que “recibe” las demandas y resuelve. Las funciones de “orientar y corregir la acción del gobierno” se ven improbables sin establecer espacios horizontales con poder real, de concertación y de delegaciones de poder y control en niveles nacionales, medios y locales. Es evidente que este esquema tampoco se incide en la forma de gobierno y la estructura de poder. El esquema es vertical de arriba hacia abajo, menos pluralista, controlado por el partido y subordinado a las estructuras de gobierno.

Desde este punto de vista el esquema propuesto es menos un modelo participativo y mucho más un esquema de organización partidaria para-gubernamental para apoyar la acción del ejecutivo.

La reducción de la pobreza y el desarrollo local

La relación entre reducción de la pobreza, la descentralización y el desarrollo local, es quizá unos de los más grandes elefantes blancos producidos por las nuevas concepciones de la reforma del estado. La pobreza como fenómeno social extendido en países como Nicaragua es un problema estructural. Sin embargo en las concepciones neoliberales la pobreza es un efecto que es tratado por programas sectoriales, mientras que si es considerado como problema estructural es el modelo económico el que debe ser cambiado.

La descentralización en relación a esto queda en un lugar crítico. En el marco de la reforma de la administración pública la descentralización a lo más contribuye a territorializar mejor los programas sectoriales, como ocurrió con los FISE, que incluso elaboraron mapas de pobreza por municipio para focalizar fondos y proyectos. Pero si se considera el modelo económico de desarrollo, la descentralización debería vincularse con el desarrollo local como parte de un modelo económico que reduce la pobreza y la desigualdad espacial y social.

En Nicaragua entre 1994 y 2001 los análisis y políticas sobre pobreza llegaron de la mano de los FISE y las políticas de compensación social. Luego como parte de la condicionalidad y las nuevas estrategias de reducción de pobreza (ERP) se elaboró una ERP (2001), que era básicamente una cartera de proyectos a financiar por la cooperación internacional. Luego se convirtió en estrategia de crecimiento y luego en plan nacional de desarrollo. La descentralización quedó siempre, como lo revela la política planteada hasta 2006, como un eje transversal de apoyo a la eficacia de la administración pública de arriba hacia abajo y del centro al confín del territorio.

Sin embargo las nuevas condiciones y expectativas de participación así como las debilidades evidentes de la ERP y luego END abrieron un debate importante en el que la descentralización podía incrementar su potencial o limitarse al rol de apoyo.

La END oficial combinaba un enfoque de arriba hacia abajo con estímulos exteriores hacia el territorio con esfuerzos de coordinación local y auto inversión de los municipios para que facilitara la disponibilidad del territorio en la conformación de conglomerados de negocios, mientras que el gobierno acompañaba con infraestructura en función de las necesidades del conjunto de negocios.

El enfoque de las OSC, agrupadas en una red,²³ promovió una visión en que el territorio era la base de la elaboración de planes integrales concertados de abajo hacia arriba. A través de una institucionalidad descentralizada funcional a estos planes. Hacia ellos se

²³ Coordinadora Civil, GISN.

canalizarían recursos, coordinados en el nivel local, combinándose en una agregación nacional en que el gobierno debía asegurar funciones de coherencia e integridad nacional, equidad y redistribución que permitan un desarrollo equilibrado del país y reduzca las brechas de desigualdad y de oportunidades

Se sostenía entonces que la descentralización estaba vinculada con tres niveles de competencia como son los gobiernos centrales, regionales y locales y que ellos debían ser articulados y dotados de recursos.

La principal diferencia entre las dos visiones era que en la visión oficial del crecimiento económico, los negocios con efectos de derrame, eran equivalente a desarrollo. En la visión de desarrollo endógeno con base en el territorio, el crecimiento económico vinculaba los diferentes sectores sociales y económicos en una estrategia integral, social y económica, equilibrada y equitativa.

EL DEBATE SOBRE LA END Y EL PAPEL DE LA DESCENTRALIZACIÓN		
END Oficial	OSC	Nivel de compatibilidad
Herramientas de focalización mapa de competitividad	Planes de desarrollo territoriales	Baja Depende de la relación entre ambos
Distritos de desarrollo	Planes sectoriales	Media Depende de la relación entre ambos
Planificación estratégica en base a conglomerados de negocios y el territorio	Planificación estratégica integral y sostenible del territorio.	Media Depende de la relación entre ambos, OSC priorizan el plan territorial
Derramar en los pobres el beneficio del crecimiento Apoyo a grupos vulnerables	Disminuir las brechas de desigualdad y de oportunidades Políticas activas de discriminación positiva (ingresos, fiscalidad, clase, genero, edad, etnia, discapacidad)	Baja OSC postula políticas activas de redistribución la visión oficial apoyo a vulnerables
Descentralización y autonomía financiera de los municipios	Descentralización del estado Fortalecimiento de los municipios Marco nacional de sostenibilidad financiera de los municipios	Baja Aparece una contradicción en la visión de la descentralización
Fuente: elaboración propia en base a documentos oficiales y de OSC		

Los niveles de compatibilidad podían ser de nivel medio si los distritos de desarrollo se enmarcaban en planes territoriales equilibrados e integrales. Por contrario las distancias podían aumentar si esto no ocurría y el enfoque de derrame y descentralización se imponía junto con una visión del territorio determinada exclusivamente por las oportunidades de negocios.

En las nuevas condiciones desde 2007 pese a la llegada de un gobierno asimilado a la izquierda, el enfoque de negocios se mantuvo, el esquema macroeconómico sigue los estándares establecidos con el FMI y la descentralización está más que nunca subordinada a al gobierno de arriba hacia abajo. Los planes sectoriales con objetivos sociales continúan dominando.

De este conjunto se desprende que la descentralización podría haber jugado un rol importante en el tema de la reducción de pobreza y el desarrollo local pero no fue así. Por otro lado cabe destacar que además fue una oportunidad para visibilizar y empoderar a los grupos pobres que abortó. La ERP no dió resultado en este tema por dos razones. La primera reside en el enfoque mismo de la pobreza, que la explica como resultado de una mala gestión económica y como un efecto del fenómeno de captura del estado. No aparece entonces el vinculo con el modelo económico y los sectores dominantes en el, con ello se priva de cualquier diseño de política conducente a reformas pro pobre. La segunda razón reside en el enfoque de los pobres. Ellos son definidos como individuos carentes de bienes y educación y no como grupos sociales con determinadas características que les dan una posición subordinada en la economía y en la sociedad. Con ello se priva de políticas favorables a su constitución en sujetos políticos de los problemas que deben resolver.

UNA TENTATIVA DE BALANCE

Teniendo cuenta la accidentada trayectoria de la descentralización ¿Qué balance podría hacerse en los temas de referencia para este estudio: transferencia de poder y derechos, reducción de pobreza y desarrollo local, empoderamiento y participación?

Cabe preguntarse en primer lugar si la descentralización, como política y como proceso destinado a materializar la democratización, los derechos y la reducción de la pobreza fue una producción genuina o por el contrario ampliamente importada y cuando menos inducida. La pregunta es importante porque apunta a la sostenibilidad política de la descentralización, devela a los actores y pone en relieve potencialidades y limitaciones. Podemos responder que el tema fue exógeno y luego progresivamente apropiado.

Además ocurrió, que bajo el cúmulo de expectativas que se acumularon en el tiempo, se olvidó justamente verificar la realidad de la descentralización en términos de consistencia.

Se levantaron entonces una serie de análisis que sugerían que la descentralización era como una locomotora en marcha arrastrando el cambio. En su versión más excitada, la descentralización aparecía como la revolución democrática y social indolora que no había tenido lugar.

La descentralización fue en realidad un objetivo limitado de política de la reforma del estado y un proceso fuertemente condicionado. Fue en parte inducido por la cooperación internacional, estuvo en la agenda política pero nunca fue un compromiso estratégico de los principales actores con poder.

En la realidad no querían perder su cuota de poder en beneficio de actores extra sistémicos, que alteraran el juego de prebendas, favores, protección y apoyo a cambio de lealtad y control político. Además, para ningún gobierno era fácil aceptar una reestructuración fuerte en la proporcionalidad y uso, de la administración de los recursos, hacia una eventual descentralización fiscal y presupuestaria; ello le disminuiría aun más las pocas capacidades de hacer cosas desde el gobierno.

¿Quiénes estaban entonces por la descentralización?

Los municipios y los alcaldes presionaron por razones de sobre vivencia por asignaciones presupuestarias más importantes. Esto constituyó una presión objetiva por el tema de la descentralización pero altamente maleable y dependiente de una cifra más que de un proceso.

Esto nos lleva a los actores sociales. Si desde el ámbito oficial los actores son conocidos en su dimensión política e institucional, desde el lado de “la sociedad civil” las cosas son más nebulosas. ¿Quiénes estaban empujando la descentralización?

Aquí encontramos dos tipos de grupo de actores. Uno es el espacio de la diversidad de actores locales frecuentemente convocados para “comités de desarrollo local” y ejecución de proyectos y otro, es el espacio de ONG. Ambos tienen nexos con alcaldías y asociaciones de alcaldes y espacios locales pero no constituyen un conjunto coherente con intereses y propuestas claramente estructurados.

Este conjunto diverso coexistió pero no tuvo organicidad propia ni configuró un referente nacional con poder. Las presiones por la descentralización eran por lo tanto difusas y variadas y no pudieron pesar como movimiento social en debates, políticas y decisiones que afectaran el proceso en su conjunto.

Aunque luego se conformaron redes como la RNDDL y la CCER, sólo en los últimos años estas adquirieron más beligerancia política, justo cuando por lo demás las condiciones se tornaron adversas. Puede decirse que hubo un desencuentro entre las expectativas en crecimiento y el desarrollo de actores capaces de acompañarlas.

Hubo bastante énfasis y demanda por elaborar una política nacional de descentralización y una estrategia, incluso fuertemente apoyado por la cooperación internacional.

Pero la capacidad de apropiarse de los espacios de propuesta y construcción de alianzas en los territorios; los que objetivamente podrían generar presiones desde afuera hacia el centro y desde abajo hacia arriba fue mucho menor. Ello implicaba un debate sobre la descentralización menos abstracto y más concreto, sobre qué instrumentos y propuestas económicas, sociales e institucionales había que poner en marcha en los territorios y que tareas el estado central debería asumir. En una perspectiva más pragmática se abriría entonces la disyuntiva de avanzar de manera más realista el proceso, en vez de esperar mucho de una estrategia muy elaborada nacionalmente pero inviable.

Los resultados de esta situación fueron en definitiva:

- Expectativas insatisfechas
- Descentralización de baja intensidad
- Característica “aditiva” de la descentralización acoplada a un proceso de reforma del estado que no modificó el tipo de arreglos dominantes entre los grupos con poder que mantuvieron un estado centralizado institucionalmente débil.

Por otro lado tampoco resolvió el tema de qué tipo de reforma del estado, actualmente una cuestión olvidada.

En estas condiciones ¿Cuáles han sido los aportes de la descentralización? Quizá el mayor sea la propia experiencia hecha, los debates y las expectativas, en torno a todo esto se experimentó bastante. Puede plantearse la hipótesis que el cambio de condiciones política podría relanzar el proceso, aprovechando lo acumulado. Pero a la hora del balance dominan las realidades. ¿La descentralización rompió o modificó la estructura de poder? ¿Fomentó el empoderamiento de los grupos penalizados²⁴, de las minorías étnicas? ¿Generó mayor control social sobre el poder? ¿Cerró la brecha entre el estado, el territorio y la sociedad? ¿Redujo la desigualdad territorial? Preguntas claves sin duda, a la hora del balance que pueden sistematizarse en los tres grandes temas abordado a lo largo del texto.

Transferencias de poder y democratización del estado

En esta materia la descentralización se combinó con un proceso de multiplicación de espacios que como hemos dicho obedeció a las necesidades de gobierno y a las brechas existentes entre estado territorio y sociedad.

²⁴ Nos referimos a grupos con una condición social y reivindicaciones específicas. Por Ej. campesinos pobres sin tierra, mujeres con demandas de género vinculadas a diversas condiciones sociales, etnias, etc.

¿Se generaron modelos participativos? Sin duda, los organigramas elaborados han sido impresionantes, pero no se pudieron aplicar. También coexistió con una multiplicación de espacios.

¿Se generaron derechos en torno a la participación? Formalmente existen en la constitución y en la Ley de Participación Ciudadana pero su ejercicio es débil frente a poderes de facto y a una institucionalidad capturada.

¿Tenía la cantidad de espacios generados un objetivo de redistribución del poder y de equidad? Potencialmente sí, pero su calidad de acompañamiento y bajo la sombra de un modelo de gobernabilidad en base de arreglos excluyentes, no ha podido desarrollar su potencial.

¿Se difundieron los enfoques pro derechos, pro-pobres de género étnicos, de niños y jóvenes? Se difundieron en base a asociaciones, ong y redes, con apoyo de la cooperación internacional. En algunos se incorporaron a leyes o se crearon otras nuevas, pero no fue la descentralización un pivote esencial en ello.

Generación de desarrollo local, provisión de servicios, reducción de la pobreza.

Nicaragua es un país con una pobreza estructural que lo dice todo, más del 45% de la población se encuentra en ese estado.²⁵ Las relaciones entre modelo desarrollo, cobertura de servicios y reducción de pobreza son particularmente críticas, pero no se ha logrado articularlas en una ciclo virtuoso. Los fenómenos de captura del estado, competitividad sucia a través de posiciones de poder y corrupción, pactos políticos excluyentes han bloqueado políticas más audaces, el empoderamiento de los grupos sociales penalizados y los enfoques pro pobres.

La pobreza se volvió explícitamente objeto de política pública desde 1994, pero no logró trascender de los programas importados de compensación social primero, transferencias condicionadas, luego objetivos del milenio y asistencialismo generalizado.

La descentralización podía jugar un papel positivo sólo si las políticas y estrategias de reducción de pobreza eran territorializadas. Esto no pasó de imaginarios clúster que suponían el desarrollo de nichos competitivos. Lo que primó siempre fue un enfoque de crecimiento y negocios sin criterios elementales de desarrollo integrado y sostenible.

A pesar de que después de una economía de guerra hiperinflacionaria en los 80, el país se estabilizó y recuperó el crecimiento a lo largo de dos décadas, este tiene muy poco impacto en la pobreza y de tiraje para un modelo de desarrollo con equidad. Las brechas sociales

²⁵ El porcentaje aumentan si se consideran otros métodos de medición como NBI por ejemplo.

continúan siendo enormes y las variaciones de un punto o medio punto porcentual de disminución de pobreza no representan una tendencia sostenida.

Los sucesivos planes nacionales e instrumentos, no lograron vincularse con la descentralización como para darle contenido. Por otro lado, a nivel local los planes municipales son de servicios no de desarrollo, no hay un PIB territorializado, los planes de ordenamiento territorial no han sido base de alguna planificación consistente. Desde 2007 se anunció un proceso de consulta al proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial. De hecho hay una serie de leyes que armonizar²⁶

Además suscitó una viva polémica con los alcaldes y con la RNDDL en parte porque condiciona las transferencias municipales y en parte porque evidencia un recentralización del poder como señala la RNDDL.²⁷ *“Asimismo, indican que las zonas bajo régimen especial, planificadas y administradas directamente por funcionarios nombrados desde el Ejecutivo, son una clara afectación al principio de autonomía municipal. Se confunde la calificación de atención especial con la definición o creación de una nueva entidad territorial frente a la que ya existen con sustento constitucional. Además, los procedimientos señalados son metodológicamente inconsistentes. Añade que la multiplicación de “instancias” territoriales en el Proyecto de Ley, como áreas protegidas, áreas forestales, áreas especiales, las zonas de planeamiento turístico, dejan en un segundo plano cada una de las divisiones de las instancias jurídico-administrativas en las que se organiza el país y tienen una representatividad democráticamente electa. También la Red hace señalamientos en cuanto a que no hay una definición de la coordinación entre los diferentes niveles, así como de orden interinstitucional, dado que no se usan fórmulas claras y definidas para articular y compatibilizar las decisiones locales con las directrices de nivel superior”²⁸*

²⁶ LA LEY DE DIVISIÓN POLÍTICA ADMINISTRATIVA, QUE ESTABLECE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA ADMINISTRATIVA DEL TERRITORIO, LA LEY DEL MEDIO AMBIENTE, LA LEY DE MUNICIPIOS, LA LEY DE AGUAS, LA LEY CREADORA DEL SISTEMA NACIONAL ANTE DESASTRES NATURALES, LA LEY ORGÁNICA DEL INSTITUTO NICARAGÜENSE DE ESTUDIOS TERRITORIALES, LA LEY ESPECIAL CONTRA DELITOS DEL AMBIENTE, LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LAS REGIONES AUTÓNOMAS Y EN LA ASAMBLEA NACIONAL EL ANTEPROYECTO DE LEY GENERAL DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL.

²⁷ La RNDDL considera que sobre el tema de la descentralización, la iniciativa de ley incorpora factores de mayor centralización que lesionan la autonomía municipal, puesto que conlleva elementos de centralización sobre aspectos sectoriales del desarrollo, tales como áreas protegidas, desarrollo forestal y turístico, además asigna importancia a las instituciones centrales sobre las propuestas locales de ordenamiento territorial.

²⁸ El nuevo diario 5/7/2008

Los puntos críticos del ordenamiento territorial podrían cruzarse positivamente con la descentralización pero también puede arrinconarla.

PUNTOS CRITICOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Armonización de leyes competencias y procedimientos

Articulación entre nivel nacional y local, institucional jerárquico representativo

Papel de zonas como cuencas, reservas, fronteras, u otras

Papel de asociatividad en el territorio de municipios, participación de sociedad civil

Relación entre ordenamiento territorial y planes de desarrollo

Relación entre descentralización ordenamiento territorial y planes de desarrollo

Cabe constatar en esto que los planes de desarrollo local no han tenido suficiente capacidad técnica y de negociación, aunque hubieron al menos tres intentos considerables en tres departamentos (León, Matagalpa, Rio San Juan) por citar un ejemplo. En la práctica no han podido generarse capacidades de planificación nacional que tomen en cuenta inversión pública, desarrollo local, ambiente y gestión de recursos.

La situación de la costa Caribe es en este sentido particularmente crítica, así como zona fronterizas²⁹, en algunos casos con recursos naturales involucrados, que generan tensión entre países limítrofes.

Un punto importante y poco conocido, es la composición del gasto en pobreza como sector en el presupuesto general de la republica. En él puede apreciarse que es un bolsón donde entran subsidios, donaciones, ayuda directas y sobre todos las transferencias municipales que han representado más de la mitad del gasto de este rubro. Sin embargo las transferencias municipales no tienen ninguna relación con objetivos, políticas o estrategias de reducción de pobreza. Su utilización se subdivide en proyectos, generalmente de servicios y remuneraciones. Otros instrumentos como los presupuestos participativos y formas de concertación de actores sociales económicos en el nivel local no han pasado el estadio experimental aunque varios proyectos los han promovido.

Los objetivos principales derivados de los objetivos del milenio estaban hasta 2006 al menos incorporados en los ministerios de línea concernidos o en los proyectos que ponían en práctica, la descentralización no jugaba un papel trascendente en este campo.

²⁹ Nicaragua política, administrativa y económicamente, sigue como hace un siglo, concentrada en el triangulo urbano del pacifico. Los territorios más alejados y limítrofes se ven atraídos por el fenómeno de economía de frontera. Es decir, un territorio donde surgen actividades económicas o simplemente lucrativas (algunas ilícitas) que se nutren del flujo fronterizo y se ven arrastradas por el lado más dinámico. El hecho que circulen monedas alternas y las producciones se orienten directamente hacia el otro lado de la frontera, ilustra esta situación. La zona de rio San Juan es un ejemplo recurrente de esta situación.

Actualmente hay una iniciativa para un seguimiento territorial con el proyecto PADETOM³⁰ pero esto no equivale a reforzar la descentralización y su papel en la reducción de la pobreza.

Potencial de empoderamiento e incorporación en plataformas y dinámicas de actores sociales.

Dos procesos se desarrollaron a lo largo de los últimos años. Por un lado un incremento de espacios de debate y participación y por otro una diversificación de la sociedad civil tanto cuantitativa como cualitativamente.³¹ Sin embargo este fenómeno tiene dos caras, cualitativamente ha significado más que en su capacidad cuantitativa, en términos de participación y masividad.

Cualitativamente hubo intentos significativos de propuesta, participación y empoderamiento, nueve al menos de nivel nacional con consecuencias para la descentralización. Algunas de esas propuestas tuvieron dinámicas territoriales y favorecieron la emergencia y visibilidad de actores locales.

En este marco sin duda, quienes se especializaron en el tema de descentralización generaron una capacidad de análisis y propuesta que revelan un empoderamiento efectivo.³²

Tres datos objetivos, la constitución misma de la RNDDL, la participación en la sub mesa de descentralización y la consulta de la política, la propia propuesta “la descentralización que queremos” sumada a una producción propia de estudios e información.³³

Alguna de estas organizaciones invirtieron esfuerzos en muchos casos con apoyo de la cooperación en experiencias como elaborar agendas locales, presupuestos participativos,

³⁰ La Fuente de Financiamiento del Proyecto es United Nations Capital Development Fund (UNCDF): US\$ 1,609,125 y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):US\$ 300,000. El Objetivo de Desarrollo del programa conjunto UNCDF/PNUD es el ODM #1: erradicar la pobreza extrema y el hambre en Nicaragua, es contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del milenio

³¹ Se han hecho al menos 2 mapeos de sociedad civil y varios estudios sobre cultura política y sobre procesos participativos. Estos estudios se encuentran en la RDDDL, la CCER, Cinco y el centro de estudios sociales de la UCA.

³² Existe una producción local de investigaciones, análisis, evaluaciones que antes no existía. Hay técnicos e investigadores que se han especializado en el tema.

³³ Ver La Imposible Gobernabilidad Pro Pobres en Nicaragua. Angel Saldomando. En ¿Qué haremos con los pobres? ED l’Harmattan. Paris Francia 2005.

auditoria social. Cabe destacar sin embargo que varias plataformas de propuestas de políticas fueron elaboradas por coordinaciones de organizaciones de sociedad civil. La Nicaragua que queremos de la CCER es un ejemplo así como la descentralización que queremos, ya citada, de la RNDDL.

Cuantitativamente el problema tiene otras características. Pese a que se estima que unas 25,000 personas, casi un sector laboral formal en Nicaragua, están involucradas en el medio asociativo bajo diferentes formas, esta es una realidad fragmentada.

Su limitación se origina en la ausencia de alianzas sociales y políticas capaces de proyectar la descentralización como movimiento y como un componente ineludible de la agenda política. Muchas organizaciones sociales se encuentran en alguna medida territorializadas en su despliegue pero no todas invierten sus recursos en construir capacidades locales vinculadas con la descentralización como proceso.

Durante ciertos periodos algunas organizaciones lograron una verdadera interlocución con el gobierno y la cooperación internacional, como en la emergencia post huracán Mitch, el debate sobre la ERP y el debate que precedió la consulta sobre la política de descentralización. Los resultados fueron de distinta envergadura, pero no constituyeron una dinámica sostenida.

Oportunidades y descentralización	Generación de desarrollo local, provisión de servicios, reducción de la pobreza.	Potencial de empoderamiento	incorporación en plataformas y dinámicas de actores sociales
Reconstrucción post Mitch	No se vinculó con la descentralización	Se crearon nuevas organizaciones	Se hizo parte del diálogo y el debate, Se elaboraron propuestas Baja incidencia
ERP - END - PND	No se vinculó con la descentralización	se crearon nuevas organizaciones se hicieron coordinaciones	Se elaboraron propuestas, se participó en las consultas, baja incidencia
Política y estrategia de descentralización	No logró ser una política de estado, quedó en suspenso	Se crearon nuevas coordinaciones	Se elaboraron propuestas, se participó en consultas baja incidencia

Sin embargo la dependencia de proyectos, ONG y fondos externos hizo de estas experiencias un proceso volátil y menos consistente que otras formas de identidad y de organización asociadas a organizaciones clásicas.

La cuestión del empoderamiento no escapa al problema de la representación y la movilización efectiva que incluye la relación con el gobierno y el sistema político. En este caso las cosas parecen haberse desenvuelto en mundos paralelos donde se han cruzado circunstancialmente bajo formas de conveniencia mutua o de conflicto pero nunca como alianzas consistentes para sostener y mover procesos.

En Nicaragua se habla mucho de pueblo, pobres y otros denominativos para las categorías sociales excluidas. Sin embargo en los hechos oficialmente se hace muy poco para empoderarlos realmente y se privilegia más bien el control. Mientras que la sociedad civil en sus expresiones de autonomía, no logran pesar suficientemente en materia de recursos, reconocimiento y participación efectiva.³⁴

Varias iniciativas de ley favorables en materia de derechos, de reconocimiento de problemas sociales que conducen a políticas, han sido además en varios casos fruto de una triangulación de organizaciones autónomas, ONG, cooperación internacional y lobby. Pero no el resultado de un empoderamiento progresivo que representa una acumulación de fuerzas que le da sostenibilidad y consistencia en el tiempo a los procesos de organización social.

Existen varios ejemplos de esta dinámica. Cuando se derogó el aborto terapéutico el movimiento feminista no tuvo la fuerza de impedirlo, pero tampoco hubieron alianzas. Cuando se abusa de derechos de minorías, estas no pueden oponerse con eficacia como es el caso de la Costa Caribe o cuando ocurren usurpaciones de tierras. Cuando se desmantelaron espacios participativos nacionales o locales tampoco se pudo manifestar el potencial de empoderamiento. A lo más pudieron continuar funcionando en una dinámica paralela.

El balance entonces arroja una conclusión de conjunto. La evolución de la situación política ha producido un marco adverso a una relación positiva entre descentralización y redistribución del poder, empoderamiento y posibilidades de incidencia en base a derechos y espacios democráticos.

En particular la centralización del poder, la captura del estado y el ejercicio del poder por vías para institucionales han incrementado los obstáculos.

El estado de derecho ya frágil, ha sido severamente dañado por la partidización de la justicia. El recurso a la ley y a las instituciones de control se paraliza cuando se trata de

³⁴ Una evaluación promovida por Cosude concluyó en esta dirección al analizar la relación entre la estrategia de reducción de pobreza y la descentralización. La perspectiva de la sociedad civil respecto a su participación en el seguimiento de la ERP. Evaluación de limitaciones y potenciales en Nicaragua 2006 Alianza sur. Cosude.

violaciones a los derechos ejercidas por figuras vinculadas al gobierno o grupos de poder. Activistas de derechos humanos y de organizaciones feministas así que organizaciones sociales y políticas han sido objeto de acoso e intimidación.

“El poder judicial no puede ser considerado en Nicaragua como independiente, imparcial, profesional y capaz de garantizar la aplicación efectiva del principio de la legalidad, con respeto al derecho a la igualdad ante la ley y tutela de los derechos humanos de todas las personas sin discriminación. La justicia ha sido uno de los puntos más débiles de la institucionalidad democrática.

*El Poder Judicial ha sido utilizado de manera reiterada por los partidos y sectores económicos y religiosos que tienen influencia en él, para excluir y perseguir a los adversarios, para favorecer intereses económicos y para tráfico de influencias y clientelismo político, lo que ha generado un ambiente de inseguridad jurídica en toda la población. Activistas y organizaciones defensoras de derechos humanos en particular de las mujeres están amenazadas de apertura de investigaciones y procesos judiciales, por supuestos delitos de apología del delito, asociación ilícita para delinquir e incluso lavado de dinero”.*³⁵

Diferentes informes internacionales y locales corroboran esta situación de deterioro y han formulado recomendaciones generalmente ignoradas.³⁶

Las restricciones al estado de derecho, a la democracia en general y la concentración del poder, son todos factores que obstaculizan las dinámicas de progreso en los derechos, la igualdad y el empoderamiento de organizaciones sociales autónomas.

La descentralización como otros temas queda sometida entonces a las posibilidades que la política pueda dejarle. Por ahora en Nicaragua la descentralización no parece, convertirse en un tema trascendente de la agenda política.

Y si las posibilidades dependen de la política cabe interrogarse como cierre de este ensayo, sobre las posibilidades disponibles para el desarrollo de sujetos políticos y sociales capaces de plantear el papel del estado y el de la descentralización en él.

³⁵ Violaciones a los derechos humanos en Nicaragua. Informe presentado al Comité de Derechos humanos de N.U. en Ginebra en 2008. Presentado por CENIDH, CODENI, RMCV y OCCT.

³⁶ Ver informe de Amnistía Internacional 2010, Recomendación del Comité de Derechos Humanos de la ONU 2008. Informes y pronunciamientos del Instituto para la democracia IPADE, de Ética y Transparencia y del Centro de Investigaciones de la Comunicación.

Sn duda que ello requiere en primer lugar de un cambio de las condiciones macro políticas para que se recompongan espacios amplios y pluralistas. En segundo lugar que los propios grupos interesados puedan articularse como movimiento social, algo que en Nicaragua está en extremo mediatizado por el juego político. El proceso de desarrollo de la sociedad civil, que hemos descrito, no está muerto pero si ha recibido un fuerte frenazo y no está claro aun como se podrá recomponer.