



**Centro de
Investigaciones
de la
Comunicación
CINCO**

Carlos F. Chamorro
Presidente

Sofía Montenegro
Directora ejecutiva

Guillermo Rothschuh
Secretario

**Créditos de
investigación:**

DANIDA- ASDI
Patrocinadores

**Sofía Montenegro
Elvira Cuadra Lira
Angel Saldomando
Yálani Zamora**
Diseño y análisis de
investigación

**Azahalea Solís Román
Johnny Múa**
Colaboradores

Dirección: Casino:
Pharaohs 2 cuadras al
oeste, 2 cuadras al sur.
Managua.
Telefax: (505) 277-5134
email: cinco@cinco.org.ni

Primer informe independiente
Nicaragua:

La gobernabilidad al servicio de las reformas

Managua, Junio de 2005.

Contenidos

Introducción	3
<i>Una nueva propuesta para el análisis de la gobernabilidad</i>	4
De la transición al problema de la gobernabilidad	9
<i>La transición</i>	9
<i>La democracia</i>	12
<i>El surgimiento de los problemas de gobernabilidad</i>	13
<i>¿Que hay detrás de los problemas de gobernabilidad?</i>	17
La cooperación en gobernabilidad	23
<i>Ejes de trabajo</i>	23
<i>Economía política de la cooperación: solución vs. problema</i>	27
<i>Los costos de la gobernabilidad</i>	31
<i>Una cooperación entrampada</i>	36
Los arreglos sociopolíticos dominantes	38
<i>Premisas metodológicas</i>	38
<i>La dinámica y los incentivos de los arreglos socio políticos</i>	40
<i>Los arreglos y su relación con la gobernabilidad</i>	42
<i>Las características del programa de reformas</i>	51
<i>Los arreglos en torno a los espacios de poder político</i>	61
<i>La relación entre los arreglos y el modo de gobernabilidad</i>	70
La respuesta de las instituciones	74
<i>Demandas y conflictos</i>	74
<i>Cómo respondieron las instituciones</i>	85
<i>Un sistema de comunicación política</i>	102
La legitimidad necesaria	104
<i>La legitimidad del orden social</i>	105
<i>Confianza en las instituciones</i>	110
<i>El rumbo del país</i>	113
<i>Una legitimidad condicionada</i>	114
El modo de gobernabilidad en Nicaragua	116
<i>Perspectivas</i>	117
Bibliografía	119

Introducción

Este primer Informe sobre la Gobernabilidad en Nicaragua recoge el trabajo realizado por un equipo de investigadores del Centro de Investigaciones de la Comunicación, CINCO, durante el año 2004, pero además es la síntesis de un largo proceso de reflexión generado dentro de la institución desde hace varios años en la búsqueda por encontrar nuevas pistas de interpretación de la realidad nacional.

El Informe hace parte de un proyecto que consiste en establecer un Observatorio Nacional de la Gobernabilidad. El Observatorio ha sido concebido como una *veeduría*, es decir, como un espacio para la observación y monitoreo de los procesos políticos y sociales desde la sociedad civil nicaragüense, con una posición autónoma, independiente, crítica, y con una perspectiva sistémica. Existen varias razones para ello:

En primer lugar, CINCO parte de una premisa en la que los procesos de gestión del conocimiento constituyen un aspecto fundamental del trabajo institucional. En ese sentido, la misión del Centro consiste en, además de producir productos mediáticos que ofrezcan a la opinión pública información y análisis periodísticos veraces y oportunos, producir conocimiento socialmente útil, especialmente para los actores de la sociedad civil nicaragüense. Así, la investigación y los consecuentes procesos de debate y difusión, tienen un rol central en la vida de la institución. El Observatorio hace parte de esta iniciativa.

En segundo lugar, el tema de la gobernabilidad ha adquirido una especial relevancia tanto a nivel nacional como internacional. Los enfoques, propuestas de análisis y el debate entorno al tema hablan de su significación académica y política. Nicaragua no es la excepción. La gobernabilidad apareció en los discursos públicos tempranamente, durante la transición política iniciada en los 90, y desde entonces es una preocupación nacional. Sin embargo, a pesar de todo, existen muy pocos trabajos nacionales dedicados al tema, además, la mayoría de ellos han sido realizados desde enfoques que privilegian ciertos temas, como los institucionales y el buen gobierno, o bien, desde la perspectiva de los organismos multilaterales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, con consultores internacionales que conocen poco el país. El capital intelectual del país se disgregó y fragmentó, la investigación fue sustituida por las consultorías y perdió capacidad holística y estratégica.

Estas carencias dan pie a la tercera razón para el establecimiento del Observatorio y la elaboración del Informe. El inicio de la transición política con el gobierno Chamorro generó muchas expectativas políticas, sociales y académicas. Los diferentes actores, y especialmente los científicos sociales y políticos, analizaban constantemente los procesos y tendencias más importantes, el debate era intenso dentro y fuera del país. Sin embargo, al finalizar el gobierno Chamorro, los análisis cesaron junto con el debate. Esto se juntó con una serie de procesos que contribuyeron a que la brújula interpretativa de la realidad nacional se perdiera para los actores, especialmente los de sociedad civil. La sociedad civil se debilitó a causa de la dispersión, el activismo y la desinformación generalizada. Pero además, fue objeto de una estrategia dirigida de cooptación y control de parte del Estado y los partidos políticos mayoritarios. Esto limitó sustantivamente su capacidad de acción, movilización social y propuesta.

El Observatorio de la Gobernabilidad intenta llenar algunos de estos vacíos, especialmente aquel que se refiere a la capacidad de interpretación y propuesta desde la sociedad civil. El Observatorio se propone ofrecer una visión crítica e independiente sobre el tema de la gobernabilidad en Nicaragua, reconstruir la capacidad local para la interpretación de la realidad nacional y mejorar el diálogo entre el gobierno, la sociedad civil y los actores externos. Para alcanzar estos objetivos se ha diseñado una estrategia que combina la gestión del conocimiento (investigación, debate, difusión y capacitación) con la acción política (construcción de alianzas con otros actores de sociedad civil y la constitución de un equipo especializado en el tema).

El primer año de ejecución del proyecto le permitió al equipo una aproximación teórica y metodológica al tema de la gobernabilidad en Nicaragua. Implicó la realización de una exhaustiva investigación bibliográfica que permitiera identificar los enfoques predominantes en el tema, tanto a nivel internacional como nacional; pero además, que permitiera establecer las visiones dominantes entre los principales actores nacionales. El resultado fue un documento preliminar que planteó una serie de interrogantes teóricas y metodológicas y obligó al equipo de investigación a reformular la propuesta de investigación inicial. En ella se encuentra una definición propia de la gobernabilidad y un nuevo concepto: *modo de gobernabilidad*; se define un modelo y esquema de análisis, así como una hipótesis de trabajo para el caso de Nicaragua.

Una nueva propuesta para el análisis de la gobernabilidad

Algunos de los enfoques más conocidos sobre el tema se concentran en una visión institucionalista y normativa que “alude al conjunto de prácticas que caracterizan al *buen gobierno*, es decir, a las instituciones y leyes que permiten la existencia de un gobierno legítimo, legal, transparente, que rinde cuentas, que escucha a la sociedad y tiene mecanismos de contacto con ella. Evidentemente, estamos frente a una noción que define un deber ser contra el cual se juzga la realidad existente”¹.

Mientras, los enfoques más críticos interrogan al concepto desde sus orígenes y su relación con los dos principales ámbitos de la vida social: los sistemas políticos y el régimen de acumulación. Saldomando, considera que “lo que está en el centro de la gobernabilidad es un viejo problema empacado en nuevos conceptos y ubicado en un nuevo contexto. Este viejo problema es el de la reproducción del orden social”². Muy claramente, esta posición va más allá de las acepciones que ven a la gobernabilidad como un problema de “buen gobierno”. Siguiendo la evolución del concepto, este mismo autor identifica tres enfoques predominantes³:

1. Institucional. Esta primera generación de definiciones – y políticas - fue desarrollada desde las instituciones multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Su objetivo era obtener un modelo de “buena gobernabilidad” que asegurara la estabilidad política necesaria para la implementación de las reformas

¹ Olvera, Alberto J. Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto. Ponencia presentada en la IV Conferencia Regional ISTR-LAC. San José, Costa Rica. 2003. Cursivas en el original.

² Saldomando, Angel. Gobernabilidad: entre la democracia y el Mercado. COSUDE. Managua. 2002.

³ Saldomando, Angel. Medir la gobernabilidad: ¿quimera o instrumento de trabajo?. Ponencia presentada en el Consejo de Cooperación Internacional de Francia. Septiembre del 2002. Una clasificación diferente pueden verse en: Kjaer, Anne Mette. Governance. Polity Press. 2004.

económicas liberales surgidas del Consenso de Washington. El resultado de la implementación de este enfoque y sus políticas correspondientes fue: reformas condicionadas, con una discusión restringida, consensos igualmente restringidos, burocracias autónomas, instituciones sin capacidad de regulación y elaboración de políticas, con altos grados de corrupción y bajo reconocimiento del conflicto.

2. Neoinstitucional. Las críticas que generó la implementación de este primer enfoque, dio paso a un nuevo planteamiento asumido en algunos círculos del PNUD, el BID, el Banco Mundial y agencias bilaterales de cooperación. "Estas nuevas tesis reconocen el modelo de mercado desregulado y la globalización, pero insisten en que necesitamos instituciones inteligentes, estados orientadores capaces de fomentar nuevas capacidades estatales de conducción, y junto con una sociedad civil participativa, elaborar nuevos contratos sociales"⁴. El resultado es una gobernabilidad con capacidad de gerencia y una dirección abierta y flexible por parte del gobierno, las instituciones y la sociedad civil.
3. Regulación democrática del orden social. El tercer enfoque surgió como una necesidad de analizar la desregulación internacional y la situación de países claramente ingobernables. Este promueve la recuperación de la regulación y el control democrático sobre los procesos de reforma económica e institucional a través de nuevos diseños institucionales y anclajes territoriales y sociales. El resultado sería el reforzamiento de la democracia como expresión de arreglos sociales amplios basados en el interés público.

Esta lectura de los enfoques y los problemas de la gobernabilidad ubica el corazón del asunto en las relaciones entre el mercado y la democracia. Es decir, que la gobernabilidad es un resultado del tipo de interacciones que se establecen entre el sistema político y el sistema de economía capitalista. El problema de la correspondencia entre estructura económica y política, así como su reproducción, ha estado en el centro de los conflictos y los debates a lo largo de toda la historia de la humanidad, muchas veces planteado como un problema en el establecimiento y reproducción del orden social. Durante las últimas décadas ha tomado fuerza nuevamente bajo la forma de los problemas de la gobernabilidad, en el contexto de las democracias liberales y la economía capitalista neoliberal.

Esta particular relación es descrita por Saldomando⁵ de la siguiente forma: "La reproducción del sistema social capitalista se ha resuelto constantemente en el marco de las conflictivas relaciones entre estas dos tendencias. Cuanto más se alejaron una de otra, más sufrió la democracia como régimen político capaz de asegurar la gobernabilidad. Cuanto más se acercaron, la democracia se reforzó como régimen político capaz no sólo de asegurar la gobernabilidad sino también de aproximarse a la promesa fundadora de igualdad y desarrollo social".

El análisis de los problemas de la gobernabilidad debe partir, entonces, de una perspectiva histórica, en tanto que éstos son el producto de los conflictos y contradicciones generados en el proceso de desarrollo histórico del sistema capitalista y de los regímenes democráticos, como pilares fundamentales del orden en las sociedades modernas. Y la contradicción fundamental entre estos dos planos - mercado y democracia

⁴ Ibid. Pág. 5.

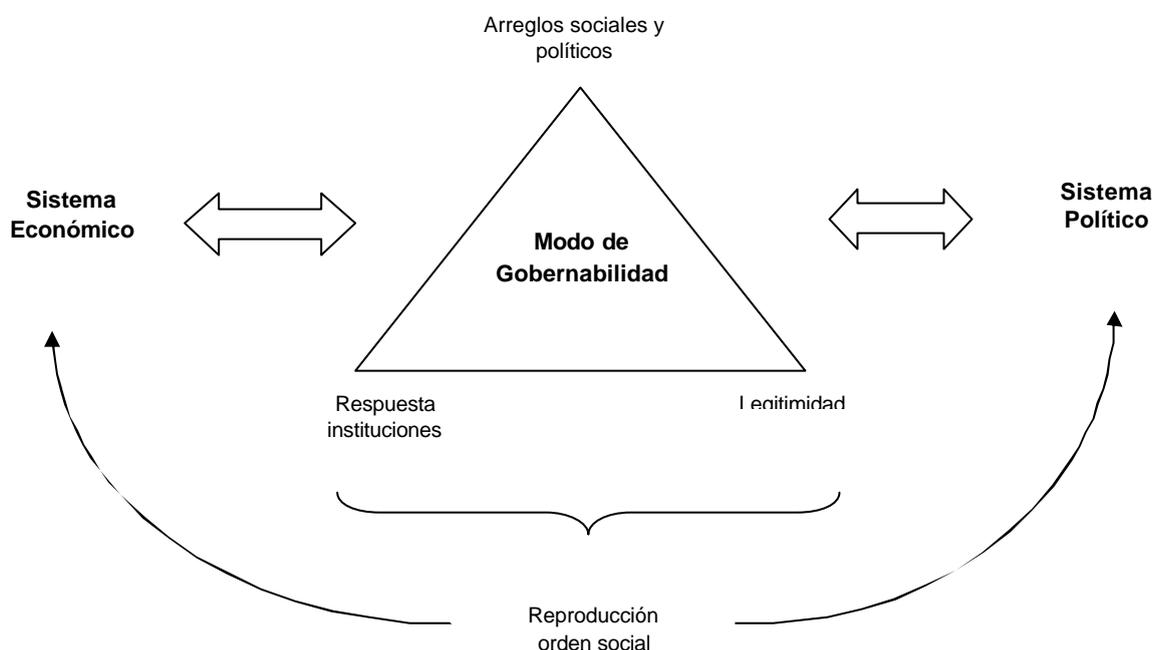
⁵ Saldomando, Angel. Gobernabilidad: entre el mercado y la democracia. Op. Cit. Pág. 8 y ss.

-, se refiere a la posibilidad de compatibilizar sus objetivos prioritarios: acumulación, por una parte, y libertades y derechos sociales y políticos, de la otra.

Gobernabilidad y modo de gobernabilidad

Desde esta perspectiva, la *gobernabilidad* es definida como el vínculo que se establece entre las dos estructuras fundamentales del orden social, que son el sistema político y el sistema económico. La gobernabilidad se expresa de una forma particular según el contexto en el que se desarrolla, constituyendo un *modo de gobernabilidad*.

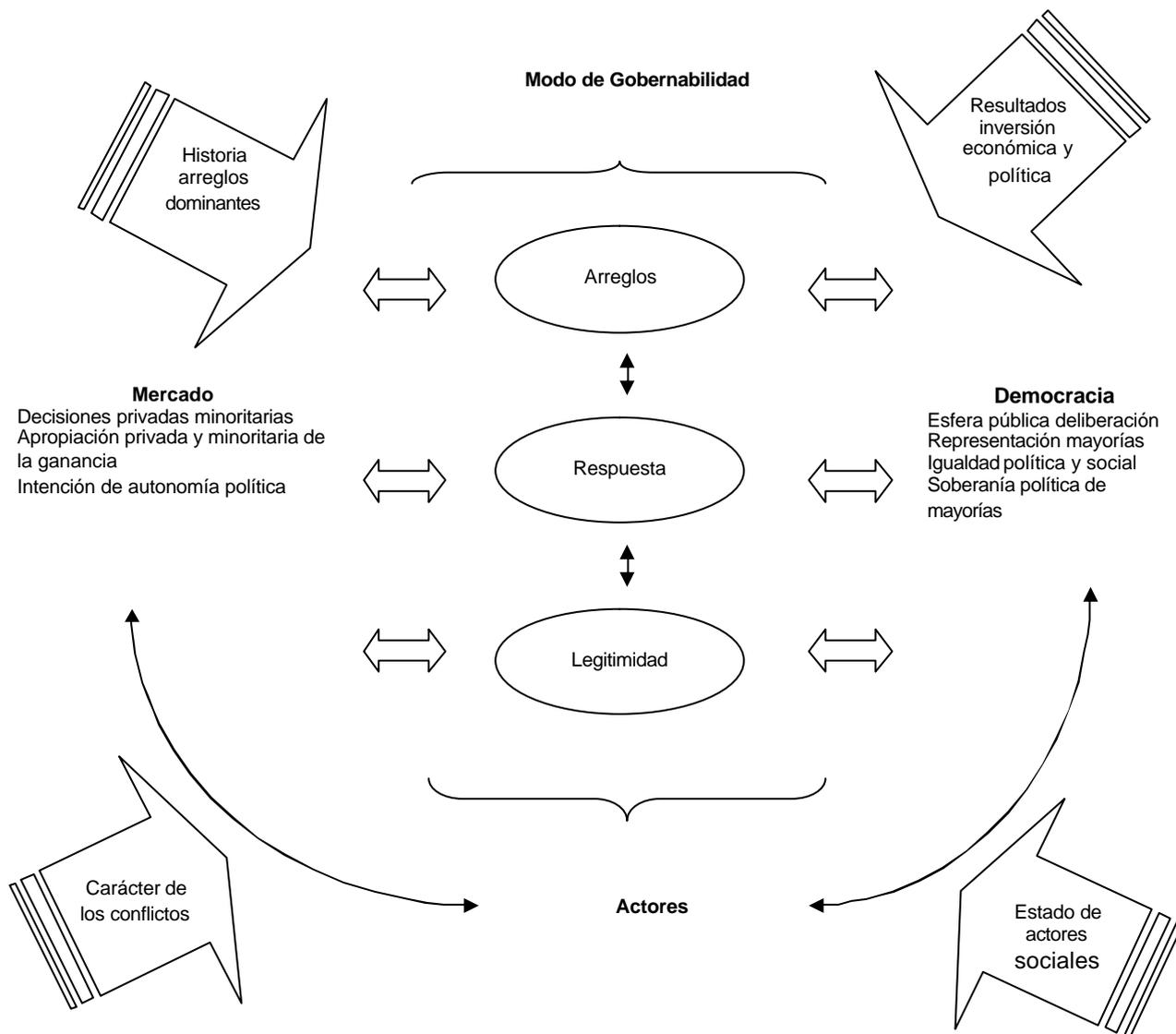
Modelo de análisis de la Gobernabilidad



Desde esta perspectiva, la gobernabilidad es un resultado sistémico en tanto se refiere a dos de las estructuras principales del orden social actual: el mercado y la democracia. El análisis parte de una perspectiva histórica que reconoce la existencia de una contradicción fundamental entre el desarrollo histórico del sistema capitalista y los regímenes democráticos. Las lógicas divergentes de ambos sistemas se caracterizan por: las decisiones privadas minoritarias, la apropiación privada y maximización de ganancias y su intención de autonomía política, por parte del mercado; mientras la lógica de la democracia se caracteriza por una esfera pública de deliberación para la toma de decisiones, representación de mayorías, valores e intereses de igualdad política y social, y soberanía política de las mayorías que no excluye al mercado. El enfoque asumido se diferencia de otros predominantes en tanto promueve la regulación democrática del proceso de desarrollo a través de nuevos diseños institucionales y anclajes territoriales y sociales. Este enfoque orientado a la "regulación democrática del orden social" establece una frontera entre el mercado y el interés público. Apunta a buscar un modo de gobernabilidad que construya estrategias económicas, sociales y políticas más justas y democráticas, hacia un modelo con equidad.

Mientras tanto, el modo de gobernabilidad ha sido definido como la forma específica en que se articulan tres variables claves: a) los arreglos sociales y políticos dominantes que le dan sentido al gobierno, el Estado y la política; b) la respuesta de las instituciones a las demandas y conflictos; y c), la legitimidad que los ciudadanos, las organizaciones y los grupos de interés le otorgan a los arreglos y a la respuesta institucional. El estudio del modo de gobernabilidad permite conocer cómo el vínculo entre estas dos estructuras fundamentales afecta al orden social. En las sociedades actuales, el modo de gobernabilidad opera en el contexto de una tensión producida por las lógicas contradictorias del sistema político democrático y el sistema económico de mercado capitalista. La articulación específica de las tres variables del modo de gobernabilidad está condicionada, a su vez, por cuatro factores: la manera histórica en que se han construido los arreglos dominantes, los resultados sociales de la inversión económica y política, el carácter de los conflictos y el estado de los actores sociales.

Modelo de análisis Modo de Gobernabilidad



Los arreglos sociales y políticos dominantes se definen como aquellos acuerdos formales e informales resultantes de la convergencia de intereses y que se constituyen en las prioridades de la política y el poder. Para ello, se ha desagregado en indicadores como: los tipos de arreglos, las prácticas de negociación y la racionalidad de los arreglos.

La respuesta de las instituciones se refiere a la capacidad que tienen éstas para admitir, responder y negociar con los recursos del sistema político. Esta variable se desagrega en los indicadores: tipo de conflictos, respuesta y nivel de admisibilidad de los conflictos; tipo de demandas y respuesta. Un tercer indicador es el de la comunicación política que entendida en su sentido más amplio, identifica la existencia de las diferentes agendas, ya sean éstas públicas o no, las compara para identificar las coincidencias entre ellas y el nivel de discusión pública al respecto.

Finalmente, la legitimidad que los ciudadanos, las organizaciones y los grupos de interés le otorgan a los arreglos y la respuesta de las instituciones se refiere a la confianza, el reconocimiento y la aceptación de la validez de estas dos acciones.

El modo de gobernabilidad está condicionado por cuatro factores:

1. La manera histórica en que se han construido los arreglos dominantes en una sociedad determinada.
2. Los resultados sociales de la inversión económica y política. Entendida la primera como aquella que permite un retorno suficiente como para asegurar la tasa de ganancia y la distribución. La eficacia política se refiere al empleo del retorno en la resolución de los principales problemas sociales.
3. El tipo de conflictos, según sean de carácter estructural o secundario, y su influencia sobre la respuesta de las instituciones. El conflicto estructural es el que plantea problemas y proyecta políticamente intereses que afectan los intereses dominantes. El conflicto secundario es la expresión casuística de problemas no resueltos, que no afectan los arreglos dominantes.
4. El estado de los actores sociales, cuyo grado de fortaleza les da la posibilidad de incidir en la elaboración de los arreglos sociales y políticos, ya sea a través de los procesos de negociación o a través del conflicto.

Las tres variables claves y los factores condicionantes deberían permitir la identificación de los impactos en los modos de regulación de un país, a fin de separar las cuestiones instrumentales y su desempeño, de los resultados en términos sistémicos y de procesos.

De la transición al problema de la gobernabilidad

Interrogar la gobernabilidad como problema del proceso político en Nicaragua, requiere identificar como se construyó la visión de que la “gobernabilidad es un problema”. A diferencia de países que han logrado generar trayectorias políticas estables en algunas fases de su historia, en Nicaragua se han producido modificaciones y reconfiguraciones de todo tipo, producto de cambios y rupturas brutales a lo largo de sus últimos 25 años.

En el caso de Nicaragua debe considerarse que en los últimos catorce años ha vivido un proceso político con tres componentes distintos: la transición, la democratización y la búsqueda de un modo de gobernabilidad. Ellos son interdependientes, pero no ordenados obligadamente en una secuencia temporal de progreso continuo. La secuencia: transición desde la revolución, del enfrentamiento a la paz y la democratización, la economía de mercado desregulada y la gobernabilidad democrática no son una línea continua de progreso.

Desentrañar esto es importante por varias razones. La transición fue una nueva definición del orden social y de las reglas del juego; la democracia, como sistema político, era un resultado a confirmar en el tiempo; y, el modo de gobernabilidad estaba por construirse como un resultado global del proceso político. No se podía asegurar que este “modo” sería necesariamente más democrático solamente por el hecho de que el país tuviera elecciones regulares y se estabilizara. La gobernabilidad sólo podía afirmarse en la medida que los otros dos procesos fueran instaurando un cierto tipo de gobierno del orden social.

La forma en que se manejó la transición influyó los resultados en términos de democracia y las posibilidades de construir un modo de gobernabilidad democrática. De ahí que, el modo de gobernabilidad en formación podía aportar al desarrollo democrático o inhibirlo, en la medida en que la turbulencia de la transición se alejaba en el tiempo y se lograban condiciones de aceptación y estabilidad en torno al orden social.

Sin embargo, cuando se discute de gobernabilidad en Nicaragua se pasa muy rápidamente por encima de los tres componentes del proceso político, sus encadenamientos y desenlaces. En la mayoría de los casos, esto ha conducido a establecer erróneamente una secuencia obligada y automática entre transición, democracia y gobernabilidad democrática, aunque en realidad esta última no es necesariamente el desenlace “natural”, por el contrario, puede avanzar en una dirección opuesta⁶.

La transición

Con el cambio de gobierno en 1990, el país inició un proceso de transición que tenía planteados una serie de desafíos determinantes para su evolución. Por una parte, debía generar un esquema de coexistencia política que le diera viabilidad a la transición. En efecto, aunque todas las fuerzas habían concurrido a elecciones generales, el

⁶ Como dice el adagio: “dime con quien andas y te diré quién eres”, aquí se podría parafrasear: dime qué transición hiciste, qué democratización y te diré que gobernabilidad tienes.

reconocimiento del sistema político y de las fuerzas entre ellas era bajo y el cambio de gobierno que se produjo, de la izquierda a la derecha, necesitaba de un esquema de viabilidad.

Por otro lado debía salir del conflicto armado en condiciones que no alteraran el esquema de viabilidad política. La base del arreglo fue la permanencia de la Constitución Política y la continuidad de las fuerzas armadas, sin que ello significara bloquear la realización de cambios en el estatus de estas últimas.

A diferencia de otras transiciones que se limitaron a las elecciones, el recambio político, el cambio de estatus de las fuerzas armadas y la reducción de las condiciones de inseguridad física y jurídica, mediante la recuperación de las garantías individuales y las libertades democráticas; la transición en Nicaragua estaba acompañada de exigencias más profundas producto del enfrentamiento entre dos proyectos políticos que hasta ese momento, se reconocían como radicalmente diferentes. Ambos planteaban una redistribución del poder, el patrimonio económico y los espacios de inclusión social y política; todos ellos, problemas claves para la construcción de cualquier modo de gobernabilidad.

A la salida del periodo revolucionario en 1990, el proyecto saliente estaba encarnado por el FSLN, que había alineado las instituciones y sus organizaciones sociales en defensa de su legado; el otro proyecto, estaba representado por una coalición heterogénea, la UNO, que reivindicaba una democracia convencional y la instauración de la economía de mercado desregulada según los parámetros vigentes en los organismos internacionales. Esto incluía una serie de objetivos que planteaban modificaciones en sectores claves de la institucionalidad, la economía y las relaciones entre los grupos sociales y políticos en un contexto altamente inestable, marcado por la alta friccionalidad política y la polarización. Los hechos más relevantes vinculados con este fenómeno fueron: la salida del enfrentamiento bélico, la orientación hacia una economía de mercado, la reestructuración del sector público, el impacto social del ajuste combinado con el deterioro del país producto de la guerra, la reforma temprana de la Constitución en 1995, la profesionalización del ejército y la policía, entre otros.

La transición no se limitó a la democratización convencional, sino que además se propuso, de forma simultánea una transformación del modelo económico y social, bajo una fuerte influencia externa marcada por las exigencias políticas de Estados Unidos y las condicionalidades económicas de los organismos financieros internacionales.

Rápidamente, además de responder a las exigencias clásicas de la salida del conflicto y las reglas del juego político democrático convencional, el proceso también se encontró condicionado por una agenda de reformas económicas e institucionales que debía dirimir su suerte frente al legado revolucionario. La orientación hacia nuevas reformas significó que el país entrara por segunda vez en un proceso de cambios en el que se redefinían los espacios de poder político y económico entre los grupos sociales.

Un inestable proceso de conflictos y negociaciones entre el gobierno de la Unión Nacional Opositora presidido por la Sra. Violeta Chamorro y la oposición del Frente Sandinista, fue poco a poco abriendo paso a las reformas en un clima de polarización, alta conflictividad y violencia que se prolongó en el tiempo y aumentó los costos de la transición. El proceso apareció incierto, inestable y con una baja gobernabilidad. Con todo, al finalizar el gobierno Chamorro, en 1996, las principales reformas estaban hechas, la transición

política estaba concluida, la guerra había quedado atrás y el andamiaje democrático se había establecido como forma indiscutible del sistema político.

Desde el punto de vista del orden social, sus dos estructuras fundamentales: democracia y mercado, estaban reconocidas como tales y no existía ningún sector que las pusiera en cuestión. Las elecciones democráticas eran la fuente del gobierno y de su legitimidad, así como de todas las autoridades del país. El mercado se había afirmado como la estructura reconocida, aunque muchos aspectos de las reformas económicas se prolongaron en las administraciones posteriores y sufrieron cuestionamientos.

Matriz de la transición y las reformas en Nicaragua			
	1990 - 1996	1997 - 2001	2002 - 2003
Salida del conflicto militar	Acuerdos de paz Desmovilización. Fases 1 y 2. Código Militar Ley Orgánica de la Policía		
Programa de Reformas			
Primera fase	Reducción del estado Privatización Desregulación	Privatización	
Segunda fase	Descentralización de servicios: educación y salud. Municipalización Reforma administración pública	Municipalización Reforma administración pública	Reforma administración pública
Reformas políticas	Reformas constitucionales	Reformas constitucionales Reforma Ley Electoral Leyes pendientes	Reformas constitucionales Leyes pendientes
		Reforma administración pública Programa modernización justicia Derechos de propiedad Plan nacional integridad Consulta ERCERP Fortalecimiento del CONPES y CONADES. Diseño de programas sociales sostenibles	Ley de Participación ciudadana

Fuente: Elaboración propia

El nuevo gobierno del presidente Arnoldo Alemán en 1997 se inscribió en la continuidad política del nuevo ordenamiento político y social, de tal forma que la transición, en sus aspectos medulares, podía considerarse cerrada.

Desde este punto de vista el principal condicionamiento sobre la construcción de la gobernabilidad había desaparecido, el nuevo orden social se había establecido. Se suponía que esto permitiría abandonar el terreno de la confrontación con el pasado (la transición) y abordar en una perspectiva más constructiva los desafíos del desarrollo económico y democrático (crecimiento, democracia y modo de gobernabilidad).

Al mismo tiempo, los factores ligados a la transición tales como la polarización, inestabilidad, conflictividad social e incertidumbre, debían disminuir en dirección de una mayor integración social, mejoría de las relaciones sociales, fortalecimiento del sistema democrático e institucional e incremento de la confianza y la legitimidad. Todo ello habría constituido una señal significativa de que el gobierno del orden social avanzaba en dirección de la gobernabilidad democrática, con resultados positivos de la relación virtuosa entre democracia y mercado.

La democracia

La instauración del sistema político democrático tenía sus propias exigencias aunque durante la transición se había afirmado como la regla unánime para organizar la vida política del país. En ese período, se establecieron los principios básicos democráticos: elecciones libres como fundamento del gobierno, la separación de poderes del Estado, el control civil de las fuerzas armadas y el estado de derecho. Los principios básicos para la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, así como el sometimiento del poder a la ley, de las personas investidas de autoridad y de los ciudadanos en general, estaban presentes.

PRINCIPIOS BÁSICOS	EXISTENCIA FORMAL
Origen democrático del gobierno	Sí
Supremacía y respeto de la Constitución y de la ley	Sí
Equilibrio y separación de poderes	Sí
Subordinación de la autoridad ante la ley	Sí
Leyes y procedimientos conocidos y aplicados	Sí
Instituciones y procedimientos para garantizar la ley	Sí
Acceso a la justicia de manera pronta cumplida e igual para todos	Sí
Respeto de las libertades civiles y políticas	Sí
Respeto de las convenciones internacionales con aprobación del parlamento	Sí

Los avances en el establecimiento de los principios democráticos podrían haberse constituido también en señales significativas que la relación entre el modo de gobierno del orden social y el sistema político avanzaban positivamente hacia un modo de gobernabilidad democrática.

La percepción formal de que una secuencia positiva se había establecido entre transición, democracia y construcción de gobernabilidad democrática, tiene en las descripciones anteriores argumentos valiosos. De hecho los informes de los sucesivos gobiernos los

han invocado para demostrar los avances políticos de Nicaragua. Sin embargo, existen al menos tres lecturas diferentes sobre los resultados del proceso de democratización.

Proceso político	Lectura 1	Lectura 2	Lectura 3
Estado de derecho Control civil-militares Separación poderes	En desarrollo Exitoso Exitoso	Exitoso Exitoso Exitoso	Frágil Exitoso Débil
Elecciones democráticas Libertades Pluralismo DH	Estancamiento Fragilidad	Continuidad Estabilidad Fragilidad	Riesgos Involución Fragilidad Involución
Reformas políticas	Exitosas	Éxito relativo leyes pendientes	Involución
Crisis políticas	Avances con dificultades	Viable por acuerdos políticos	País bloqueado Involución

Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas

Pese a los argumentos de que hay avances significativos, existe un bajo consenso en torno a esta apreciación. Las coincidencias limitadas y las fuertes divergencias señalan que no se ha logrado construir un consenso de fondo sobre la evolución del sistema político y el gobierno del orden social.

El surgimiento de los problemas de gobernabilidad

Aunque no puede fijarse una fecha de referencia única, es posible identificar el surgimiento de las preocupaciones en torno a la gobernabilidad alrededor de 1992, durante el gobierno de Violeta Chamorro.

Los sucesivos episodios de conflicto y negociación ocurridos durante esos años y su impacto en la estabilidad política, generaban inquietud sobre la viabilidad y consolidación de las reformas políticas y económicas. Entre 1990 y 1994 hubo una ola de conflictos y enfrentamientos y los últimos reductos de grupos irregulares armados no se controlaron hasta 1997. Por otro lado, la inestabilidad reinante siempre dejaba la posibilidad de cuestionar lo avanzado.

La gobernabilidad apareció entonces ligada a las preocupaciones por reducir la conflictividad social, aumentar la estabilidad política y asegurar la viabilidad de las reformas políticas y económicas. En la medida en que la conflictividad social comenzó a ceder, entre 1994-95 aunque con brotes esporádicos, la atención se desplazó hacia otro conjunto de problemas.

Con el nuevo gobierno liberal de Arnoldo Alemán la eficacia del funcionamiento democrático y la eficacia económica de las reformas comenzaron a ser interrogadas. Ambas contenían el supuesto que una vez en marcha la situación del país mejoraría estructuralmente. Sin embargo, la continuidad de las crisis políticas y la degradación marcada en el funcionamiento del sistema político, eran evidentes. Cada vez se hizo más notorio que los avances no eran tan sólidos como se pensaba y algunos sectores señalaban, incluso, una involución en el proceso político.

Estos problemas comenzaron a ser explicados como problemas de gobernabilidad, aún desde el lado de la cooperación internacional, quien contribuyó a incrementar notoriamente la preocupación por el tema.

Entre 1998 y 1999, luego del huracán Mitch, la gobernabilidad llegó a considerarse el principal problema político del país, junto con la pobreza, y se señalaban aspectos como la politización de las instituciones, la falta de eficacia e independencia de la justicia, la corrupción, la falta de transparencia, los arreglos políticos entre los dos partidos mayoritarios, la resurrección del caudillismo vs. el pluralismo y el desarrollo democrático. Estas opiniones eran controvertidas. Para los principales actores en el gobierno, el parlamento y las directivas de los dos principales partidos, la evolución general era positiva, las transacciones entre partidos se consideraban normales y favorables a la estabilidad política y, en consecuencia, positivas para la gobernabilidad. Los resultados se consideraban legítimos, legales y constructivos de una institucionalidad más estable.

Para los críticos, el énfasis en reducir la corrupción, aumentar la eficiencia y la eficacia institucional, incrementar las consultas, la transparencia y la participación, en mejorar una burocracia profesional y los poderes independientes, eran la nueva agenda de gobernabilidad. A ello se agregaban otros procesos vinculados a las reformas tales como la descentralización y el desarrollo local. En 1999, como parte de una investigación del PNUD⁷, se entrevistaron veintiún representantes del espectro nacional de la época. Varios de ellos eran funcionarios de gobierno, y lo siguen siendo, aunque en una posición diferente. El contenido de las entrevistas se organizó en torno a tres preguntas comunes: ¿Cómo ve la gobernabilidad en Nicaragua actualmente?, ¿cuáles son, según usted, los aspectos prioritarios?, ¿qué riesgos considera que están presentes y como los calificaría? Las respuestas se pueden clasificar en dos grados distintos de criticidad:

VISIÓN CRITICA	VISION NO CRITICA se está avanzando en:
Debilidad técnica del gobierno	Se han hecho avances en reforma del estado. Servicio civil. Transparencia contable. Medidas preventivas de control de compras. Complementar el trabajo de la auditoría a nivel ex ante.
Autoritarismo	Disminuir discrecionalidad. Fortalecimiento institucional. Participación sociedad civil.
No hay plan nacional	Apoyar al CONPES.
Concentración del poder	Se han abierto espacios luego de la emergencia (Mitch) Se ha apoyado a la Asamblea Nacional y Corte Suprema de Justicia. Gobiernos regionales
Instrumentalización de ayuda	
Pacto por cuotas de poder	
Debilitamiento democracia	
Debilitamiento instituciones	

⁷ Saldomando, Angel. Enfoque e indicadores sobre gobernabilidad. Informe de consultoría. PNUD. 1999. (inédito).

Aumento de la corrupción	
Impacto del ESAF	
Brecha entre gobierno y sociedad	
Capacidad de la sociedad para proponer	
Falta de confianza	
No hay voluntad política	

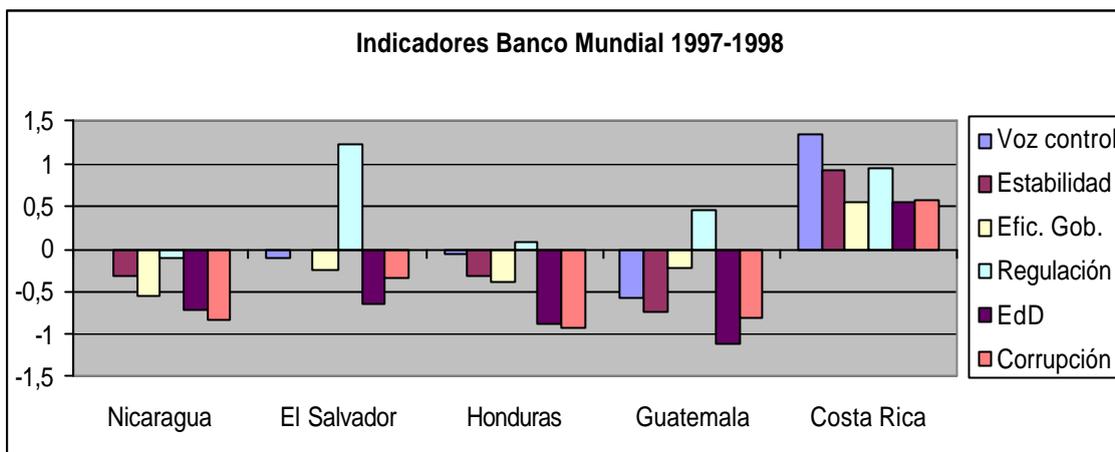
Para los críticos, las razones de la mala gobernabilidad eran la concentración del poder y el debilitamiento de la democracia y las instituciones. Los no críticos, generalmente funcionarios de gobierno de la época, señalaban mejoría en el funcionamiento de las instituciones y avances en materia de espacios de dialogo luego del Mitch. Los riesgos se consideraban menores o marginales. En algunos casos se señalaba la estabilidad aportada por las negociaciones entre el PLC y el FSLN, y el acuerdo político establecido entre ambos partidos. Era claro que existía una marcada diferencia de apreciaciones sobre la gobernabilidad. A finales del segundo gobierno de la época democrática las opiniones críticas se habían extendido como una percepción generalizada de la población, tal como lo indican las encuestas de opinión de la época.

El Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD se hizo eco de ellas. “En general la opinión de la ciudadanía expresada a través de encuestas realizadas anualmente durante 1997-2000 han mostrado que cerca del 90% de los ciudadanos perciben que existe corrupción en el estado”⁸. Según otras fuentes, el 87% de la población tienen una imagen de corrupción de la clase política, 70% no cree en la honestidad de los funcionarios de los cuatros poderes del estado y existe una fuerte demanda de transparencia y renovación de la política. Hasta el prudente Banco Mundial publicó datos de 1999 en un informe propio sobre gasto público en el año 2001.

En una comparación internacional, en la que seleccionamos sólo los países centroamericanos, la posición de Nicaragua junto a la de Honduras eran las más deterioradas. Todos los indicadores elegidos⁹ por el Banco Mundial estaban en negativo.

⁸ El Desarrollo Humano en Nicaragua. PNUD. 2000 pág. 137; y El Desarrollo Humano en Nicaragua. PNUD. 2003. pág. 115.

⁹ Voz y control se refiere a la incidencia de la opinión pública; Estabilidad es la ausencia de conflictos políticos y violencia; Eficacia del gobierno es su capacidad administrativa; Regulación se refiere a las normas del mercado; Estado de derecho, al respeto de la ley y a su aplicación; Corrupción, se refiere a la percepción sobre la integridad del gobierno y otras instituciones.



Fuente: Informe del Banco Mundial. 2001.

El reconocimiento definitivo de esta percepción fue confirmada por el gobierno de Enrique Bolaños, quien llegó a la presidencia en el 2002 y provenía de la misma corriente política del gobierno saliente. En el documento oficial denominado Propuesta de Plan Nacional de Desarrollo, se caracteriza la situación como sigue: “las desarmonías y debilidades actuales de la institucionalidad del país, que se refleja en las decisiones tomadas por los poderes del estado, están teniendo enormes efectos en la gobernabilidad y el desenvolvimiento económico de la nación y son objeto de un fuerte rechazo por parte de la población, como se reflejan en las encuestas de opinión.”¹⁰

En su versión anterior, el mismo documento atribuía esta situación a un reducido grupo social: “No ha sido por falta de recursos financieros que el país ha llegado a esta situación de deterioro social, estancamiento económico y fragilidad financiera (..) En términos de economía política los grupos sociales que se han beneficiado hasta el momento, en vez de dedicarse a construir un verdadero estado nacional fortalecido, con la capacidad suficiente para hacer prevalecer su autoridad en el mejor interés de la nación, han continuado debilitando sus instituciones para beneficio de las fuerzas políticas y sus elites, en detrimento del progreso del país”¹¹. Desde esta perspectiva, la ingobernabilidad fue atribuida de manera simplista a las prácticas corruptas de ex funcionarios y políticos.

El gobierno Bolaños, ex vicepresidente de Alemán, asumió en parte la preocupación por los problemas de gobernabilidad, reconociéndolos y abriendo procesos penales por corrupción a un grupo de ex funcionarios del gobierno anterior, incluyendo al propio ex presidente Alemán y sus principales colaboradores. La llamada “lucha contra la corrupción” concitó el apoyo de la opinión pública y amplios sectores sociales; pero, por otra parte, una vez que las acciones se concretaron en investigaciones y procesos judiciales, generaron nuevas tensiones al interior del sistema político, especialmente entre el PLC, partido que había llevado a Bolaños hasta la presidencia, y el ejecutivo.

En la medida en que se acentuaban las tensiones entre los principales actores del sistema político: Ejecutivo, PLC y FSLN, la lucha contra la corrupción se convirtió

¹⁰ Gobierno de Nicaragua. Propuesta para un Plan Nacional de Desarrollo. 2003. Pág. 14.

¹¹ Gobierno de Nicaragua. Estrategia Nacional de Desarrollo. 2002. Pág. 48. Este documento fue el antecesor del Plan Nacional de Desarrollo hecho público en el 2003.

gradualmente en moneda de cambio de las transacciones entre las fuerzas políticas, y últimamente, en espada que amenaza al presidente Bolaños y el exmandatario Alemán. La tercia entre las fuerzas políticas involucró gradualmente a los otros poderes estatales, a tal punto que el presidente hizo fuertes críticas públicas al funcionamiento de los poderes del Estado, particularmente la administración de justicia y el Consejo Supremo Electoral.

El estado de crisis en el sistema político se generalizó y ha dado lugar a una escalada de acciones ofensivas entre los actores involucrados, a tal punto que la percepción generalizada de los actores sociales y políticos es que el país se encuentra en una crisis política sin precedentes y de graves consecuencias como consecuencia del pacto establecido entre el PLC y el FSLN desde la época del gobierno Alemán, y la evidente debilidad política del presidente Bolaños.

Como se puede apreciar, el país transitó de los problemas de la transición y de la democratización, a la ingobernabilidad política.

¿Que hay detrás de los problemas de gobernabilidad?

Las explicaciones sobre el estado de la gobernabilidad en el país son variadas, y van desde las que lo atribuyen a la captura del Estado y del sistema político por un grupo de interés malintencionado, hasta aquellas que lo consideran el resultado de la interrelación de varios factores y procesos.

En la primera perspectiva se inscriben dos visiones complementarias. La primera, concentra la atención en la problemática política que incluye el desempeño del gobierno, la corrupción y sus consecuencias, el comportamiento de los partidos y su responsabilidad en la degradación institucional, el manejo de la cosa pública y el sistema político. Todo ellos han sido considerados como problemas de una gobernabilidad deficiente. La segunda visión, además de considerar esta agenda de problemas, justifica todas las consecuencias negativas de las políticas públicas y del intenso proceso de reformas económicas e institucionales que ha vivido el país. El análisis resultante induce a pensar que la solución a los problemas de la gobernabilidad del país se encuentra en mejorar el ambiente político.

Este tipo de análisis separa al proceso político de los económicos y sociales, e impide explicar cómo, pese a la inestabilidad política, durante tres gobiernos consecutivos el país avanzó inexorablemente en materia de reformas económicas. Es necesario, entonces, despejar la duda sobre la relación que existe entre estos procesos.

Otro modelo de análisis del modo de gobernabilidad brinda pistas acerca de cómo se está gobernando efectivamente la sociedad, cómo se ha generado un modo de gobernabilidad que ha permitido avanzar en los procesos estructurales y cuáles son sus consecuencias políticas, sociales y económicas. De ahí surge una hipótesis para el caso de Nicaragua.

Durante este período histórico se avanzó efectivamente en la construcción de un modo de gobernabilidad que dejó instaladas ciertas coaliciones de interés y prácticas políticas e institucionales, pero que se alejó de la condición democrática. Es decir, que el reordenamiento social exigió y estimuló un modo de gobernabilidad con efectos negativos sobre las variables democráticas, especialmente la respuesta institucional a la sociedad y la legitimidad.

Los antecedentes políticos de Nicaragua son controversiales: sucesivos enfrentamientos internos, intervenciones extranjeras, la experiencia de una de las dictaduras más longevas de América Latina, revolución y guerra, y una incipiente democracia convencional, son los hitos que configuran un escenario poco favorable. Ninguna sociedad pasa a través de una historia como esta sin acumular secuelas. Una de ellas es que los mismos antecedentes son frecuentemente mencionados en un sentido determinista para explicar los “reiterados fracasos” o los “modestos avances” de la democracia y la gobernabilidad democrática.

Sin duda que la historia explica y condiciona, pero no es determina. En los años 90 se abrieron múltiples opciones, pero a diferencia de otros países con experiencias similares, Nicaragua tuvo que combinar en un mismo proceso de transición su convulsionada historia reciente con la nueva agenda política y económica latinoamericana y su dura condicionalidad.

El proceso político se ha desarrollado desde entonces en torno a tres elementos: transición, reformas económicas e institucionales, y democratización; la construcción de gobernabilidad se vincula necesariamente con ellos. El punto es cómo. Desentrañar esa relación es complejo no solamente por las dificultades teóricas y metodológicas, sino también porque no hay consenso en las lecturas interpretativas del mismo proceso e interroga los supuestos con que los diferentes actores creen contribuir a la gobernabilidad. Es aquí donde el proceso político cobra toda su fuerza e influye en los desenlaces y las tendencias de un modo de gobernabilidad específico.

El vaso de la gobernabilidad ¿está medio lleno o medio vacío?

La discusión sobre el estado de la gobernabilidad en Nicaragua tiene una contradicción entre el avance de los procesos estructurales y los resultados deficientes en materia de gobernabilidad democrática. Generalmente la situación del país es descrita como “ingobernable”; mientras que el examen de los componentes que han hecho parte de los procesos estructurales sugiere avances indiscutibles, especialmente en materia económica.

Los tres objetivos de la transición se lograron completamente: pacificación, democratización e instauración de una economía de mercado. El proceso fue exitoso desde este punto de vista y de la viabilidad alcanzada.

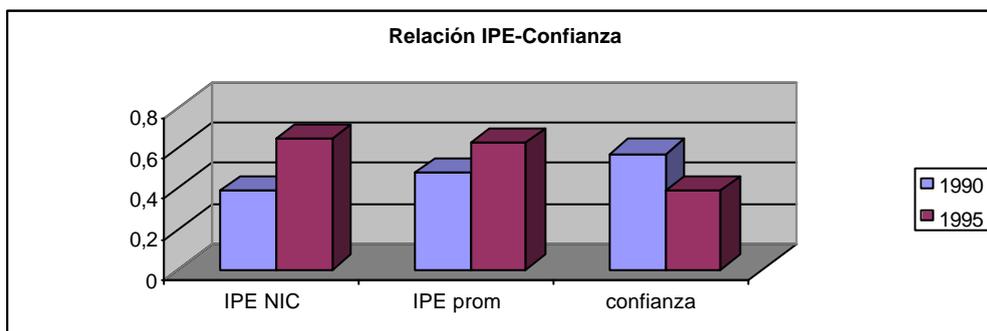
La disminución del conflicto militar fue exitosa, a pesar que nadie esperaba que se lograra de inmediato en un país posrevolucionario y posbélico; sólo las recurrentes crisis a nivel del sistema político continúan dando evidencia de inestabilidad. Pero en la medida que operan en circuito cerrado, sin enfrentamientos sociales, pueden considerarse parte del juego político en un país que construye su institucionalidad con dificultades producto de la polarización heredada y la histórica debilidad de las instituciones. La evolución de la seguridad ciudadana muestra una tendencia negativa, pero no al punto de provocar situaciones explosivas. Los principios democráticos se han mantenido, las libertades públicas y la celebración de elecciones, así como el andamiaje formal del sistema político.

El mercado ha completado su instauración con las dificultades propias del proceso y el país se prepara para la firma de los tratados de libre comercio, la culminación de la dirección instaurada por las reformas en la economía.

Sin embargo, las cuentas no cuadran. A partir de un cierto momento los avances de la transición se convierten en problemas de gobernabilidad democrática y las visiones al respecto se vuelven sombrías. ¿Es posible que los procesos estructurales hayan avanzado en un sentido exitoso y que al mismo tiempo, el país se haya degradado institucional y políticamente?

Los avances presentados desde 1990 por los sucesivos gobiernos, y aceptados por los multilaterales, se han operado a pesar de la corrupción y el criticado comportamiento de los políticos. Nicaragua ha alcanzado todos los objetivos planteados en su proceso político, ha hecho casi todo lo que se le pedía y todo lo que se considera “políticamente correcto”. Se suponía que esto conduciría a la democracia, a la economía con crecimiento y, finalmente, a la gobernabilidad democrática. Sin embargo, quince años después la gran pregunta que surge es: ¿cómo es posible que la reforma económica y la democracia avanzaron pero la gobernabilidad se ha deteriorado?

La respuesta revela un fenómeno más profundo y complejo. Si se observa el Índice de Políticas Estructurales (IPE)¹² utilizado para evaluar el avance de la reforma estructural, es posible constatar la celeridad del proceso en Nicaragua. El país superó el índice promedio latinoamericano en su esfuerzo de reformas estructurales, lo cual atestigua la radicalidad del proceso y su aceleración entre 1990-1995. Es decir, Nicaragua hizo en un quinquenio lo que otros países hicieron en 10 años, y en muchos casos con reformas pendientes.



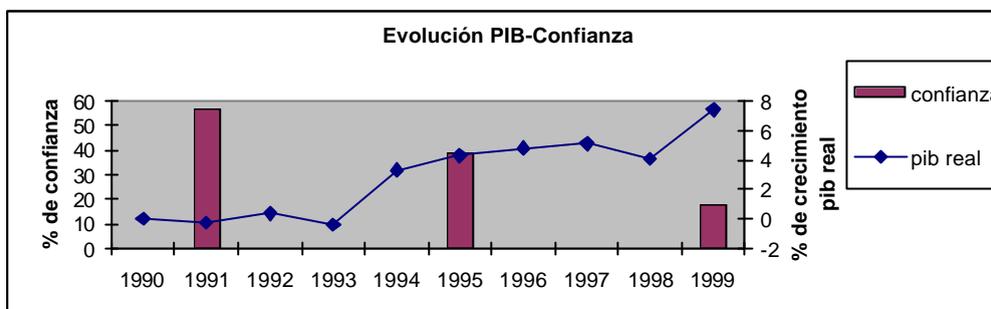
Fuente: En base a CEPAL y diversas encuestas sobre Confianza.

Si esta información se cruza con los resultados de las encuestas de opinión sobre confianza en las instituciones, es posible constatar el distanciamiento de la sociedad. El promedio de confianza en cinco instituciones claves: gobierno, justicia, fuerzas armadas, asamblea nacional y partidos políticos, cayó en 18 puntos en el mismo período y ha mantenido esa tendencia posteriormente.

Obligadamente hay que constatar la generación de un efecto “tijera”: el avance de los procesos estructurales se separa de los resultados en materia de confianza en las

¹² El Índice de Política Estructural es un instrumento para medir el avance de las reformas; es una medida aritmética de cinco indicadores sectoriales: liberalización comercial, neutralidad tributaria, privatización, flexibilidad laboral y liberalización financiera. Para mayores detalles ver: Reformas estructurales y crecimiento económico en AL: un análisis de sensibilidad. Rafael Correa. Revista de la CEPAL. No 76. Abril, 2002.

instituciones, y repercute en un elemento importante de la gobernabilidad democrática: la legitimidad de los actores y del sistema político en su conjunto. La esperada reanudación del crecimiento no pudo disminuir el efecto. El promedio de confianza se derrumbó de 21 puntos hasta el 17.6 en 1999.



Fuente: Elaboración propia.

Para el año 2000 no habían evidencias de mejoría: la economía se desaceleró y nuevamente, luego de la coyuntura electoral, apareció la turbulencia política en el sistema político. El único punto positivo para el ejecutivo entrante fue la percepción favorable de la población por las acciones en contra de la corrupción, sin embargo, esa percepción vino decayendo en la misma medida en que las acciones disminuyeron y perdieron efectividad. El balance del mismo gobierno Bolaños es catastrófico y muchas opiniones en la sociedad coinciden en ello.

“Mas allá de las reflexiones de orden institucional, que pueden ayudarnos a comprender este sistema de fugas que permea todo el andamiaje jurídico de la Nación, podemos señalar cuando menos algunos de los agujeros por donde se han escurrido los recursos, siendo estos: a) las guerras intestinas; b) los gastos de la paz y la reconciliación; c) las piñatas; d) la corrupción tanto pública como privada; e) la burocracia y la ineficiencia del estado; y f) los altos costos derivados de componendas políticas...De tal manera que cerrar estos hoyos o huecos que filtra los recursos hacia esos grupos organizados de poder en detrimento del crecimiento económico y en el bienestar de la población es una tarea absolutamente esencial para que el país pueda colocarse en una senda sostenida de desarrollo. Hacerlo exige repensar la naturaleza del estado, el papel del gobierno en el desarrollo y las funciones esenciales que este debe cumplir para asegurar la gobernabilidad, la justicia social y el crecimiento económico”.¹³

Rara vez se encuentra en los análisis oficiales una descripción tan descarnada. Las consecuencias son graves para la institucionalidad y la gobernabilidad:

- Sistema de justicia ineficiente;
- control de los poderes del estado por los partidos;
- partidos controlados por las cúpulas y éstas, a su vez, por los liderazgos personales;
- falta de credibilidad en el sistema legal y judicial;
- debilidad institucional y normativa en el aparato del estado;
- ruptura del nexo de representación.

¹³ Gobierno de Nicaragua. Estrategia Nacional de Desarrollo. Diciembre, 2002. Pág 49.

Pero, pese a lo que dicen los documentos oficiales, no se explica como aparecen y adquieren hegemonía los grupos, porqué se gastaron los recursos de esa forma y sobre todo, cómo se conectan con el proceso y los demás actores, es decir, cómo avanzaron los cambios. Para encontrar una explicación más completa es necesario introducir al análisis una perspectiva de economía política.

Las consideraciones que han guiado el análisis de la gobernabilidad en Nicaragua son, fundamentalmente normativas, sobre todo aquellas elaboradas en el marco de las relaciones entre el gobierno, la cooperación bilateral y las multilaterales, asumidas muy coyunturalmente por los actores nacionales, y traducidas en política interna¹⁴. La generación de agendas oficiales de gobernabilidad ha seguido este sendero desde 1998, transportando una visión del tema, sus problemas y soluciones.

De ahí que se privilegien las explicaciones en torno al fenómeno de la captura del Estado y la corrupción de ciertos grupos, mientras se subestima la relación con procesos en la economía y la sociedad. Esto conduce a buscar las soluciones parciales en la eficiencia institucional, el control de la corrupción y la incidencia.

La permanencia de problemas estructurales genera desafíos recurrentes al orden social y a la política, en particular a la construcción de un modo de gobernabilidad. Es aquí donde la gobernabilidad se ancla en las condiciones nacionales y a partir de allí debe lidiar con su contexto internacional. Si se interroga a la gobernabilidad desde la perspectiva de un modo de gobierno del orden social, aspectos como el papel del gobierno, el de las instituciones y los grupos sociales portadores de intereses y de proyectos de sociedad, adquieren una nueva dimensión.

Los resultados de un determinado modo de gobierno del orden social producen una forma específica de funcionamiento del orden social, con más o menos democracia, equidad social y legitimidad. Este modo en que se produce gobernabilidad es el producto de la interacción y el comportamiento de tres grandes variables: los arreglos sociales dominantes y el modelo económico y político-social que impulse, la respuesta institucional a los conflictos y demandas de los actores, y la legitimidad que logra construir. Además, el calificativo democrático de la gobernabilidad debería referirse en realidad a la efectividad democrática real del modo de gobernabilidad.

El análisis preliminar lleva a constatar la existencia de una contradicción entre las condiciones logradas para la viabilidad política de la agenda reformista liberal que se impulsó y la situación real del país, marcada por un deterioro social y político, en el marco de una clara diferenciación entre ganadores y perdedores. En este contexto, la variable económica se constituyó en la tendencia estratégica de más larga duración.

En la realidad, la ideología en su sentido doctrinario más estrecho, la condicionalidad externa, los programas y políticas elaborados sin tener en cuenta las condiciones reales, los costos sociales y políticos, los desenlaces y acomodos políticos y el amortiguamiento de los efectos por la cooperación internacional, configuraron en Nicaragua un proceso donde las posibilidades de obtener gobernabilidad democrática se debilitaron hasta llegar a un impasse.

¹⁴ En América Latina esto ha sido moneda corriente aún a pesar del debate existente. Nicaragua no ha sido la excepción.

Las reformas se hicieron, pero ¿con qué consecuencias?. En materia de gobernabilidad democrática hay tres consecuencias evidentes: la peligrosa distancia entre legalidad y legitimidad que golpea a todo el sistema político, la instauración de un sistema de transacciones políticas que ha recubierto arreglos minoritarios y excluyentes, los malos resultados económicos y sociales que impactan en el doble sentido de debilitar estructural, material y políticamente a la sociedad civil y el reforzamiento de la concentración económica.

La cooperación en gobernabilidad

Debido a su importancia, la gobernabilidad ha sido una preocupación de la cooperación internacional presente en el país, no sólo porque es parte de la agenda nacional, sino también por la tendencia internacional de atribuirle importancia al tema. Varias instituciones están a la cabeza: el Banco Mundial, la Universidad de Naciones Unidas, el Instituto Internacional de Gobernabilidad, el Consejo de Cooperación Internacional de Francia, la Unión Europea, el CAD de la OCDE, entre otros, sin mencionar a los investigadores independientes y redes de trabajo sobre el tema.

En Nicaragua, la forma en que ha avanzado la gobernabilidad del país es fuente de preocupación para la cooperación, de tal forma que ha sido incorporada plenamente a las agendas de los Grupos Consultivos realizados en Estocolmo, Ginebra, Washington y Managua, además que hace parte de diversos programas de apoyo al país tales como la reducción de la pobreza y la iniciativa de reducción de la deuda. Últimamente, la cooperación ha intentado mejorar su propia coordinación y con las autoridades nacionales, al respecto; de ahí surgió el grupo conocido como GGG (Good Governance Group), y luego, las mesas de trabajo especializadas. Todo esto ha tomado un vuelo significativo en el lapso de los últimos años y la evolución de los fondos asignados a la gobernabilidad son un buen indicador de la importancia asignada.

Sin embargo, no se puede ignorar que las posiciones, asignación de fondos y el respaldo a procesos vinculados con el tema descansan en los supuestos y visiones propias de la cooperación. La visibilidad de este hecho es imposible de esquivar en la medida en que se encuentra imbricado en la condicionalidad que envuelve al país y cuando los sucesivos gobiernos exhiben el apoyo de la comunidad cooperante como legitimación de su desempeño político.

En estas condiciones, es indispensable una reflexión objetiva y abierta sobre la relación entre la cooperación y la gobernabilidad del país. La interrogante es ¿se puede ayudar a un país a construir instituciones políticas y arreglos sociales con impacto positivo en el desarrollo?, ¿este es un producto complejo que depende únicamente de la historia nacional?, ¿cuál es el impacto de los aportes externos?.

La cooperación en gobernabilidad no tiene la dimensión técnica de otras áreas, siempre tiene una dimensión política, lo cual coloca a los agentes en una posición delicada so pena de ser acusados de injerencia. Esta dimensión emerge cuando se establecen las condicionalidades, se toman decisiones sobre programas y/o proyectos, se redactan los informes de país y sobre todo, cuando se pretende evaluar los resultados de los proyectos en materia de gobernabilidad.

Este apartado hace un recuento del aporte y la influencia de la cooperación internacional en la gobernabilidad de Nicaragua a lo largo de los últimos 14 años.

Ejes de trabajo

Sobre la cooperación en Nicaragua solamente se ha contado, hasta ahora, con información general clasificada en grandes rubros; no hay datos específicos por sector u otro tipo de desagregaciones, de tal forma que los análisis son limitados. Sin embargo, es posible identificar que en relación a otros países con poblaciones mayores e índices de

desarrollo humanos más negativos, el país ha sido particularmente beneficiado. Ha recibido recursos de 11 países europeos, la ayuda regional de la UE, Estados Unidos, Japón, Taiwán, las agencias del sistema de Naciones Unidas y los préstamos del BM y el BID.

Comparación entre países

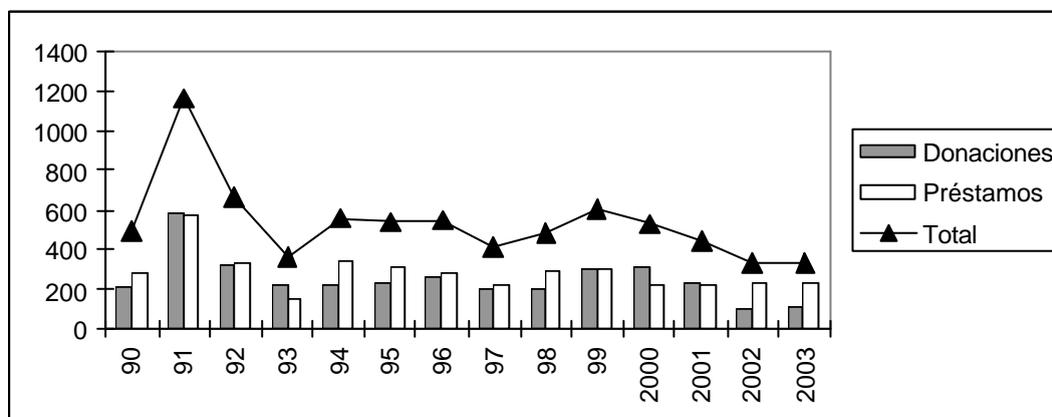
País	Hab.	IDH(a)	AOD(b)	AOD/PGB(c)	AOD/Pc(d)
Bolivia	8.3	114	476	11.2	57.2
Honduras	6.4	116	449.1	7.6	70
Nicaragua	5.1	118	561.7	23.4	110.8
Haití	8.1	146	208.3	5.1	25.6
Malawi	11.3	163	445	26.2	39.4
Burundi	6.4	171	92.7	13.5	14.6

Nota: (a), Índice de desarrollo humano; (b), Ayuda oficial al desarrollo; (c), Ayuda oficial al desarrollo/Producto geográfico bruto; (d), Ayuda oficial al desarrollo/Per cápita.

Fuente: Informe Internacional de Desarrollo Humano. PNUD, 2002. Con cifras del año 2000.

En los últimos 13 años el aporte externo a Nicaragua, en diversas modalidades, ascendió a 7.4 mil millones de US \$, un promedio de 569.2 millones por año. Sin duda, este masivo apoyo externo abonó a la viabilidad posconflicto; sin él, probablemente ésta habría sido difícil de alcanzar o se hubiese visto amenazada. Este es un impacto que debe ser considerado positivo en términos globales.

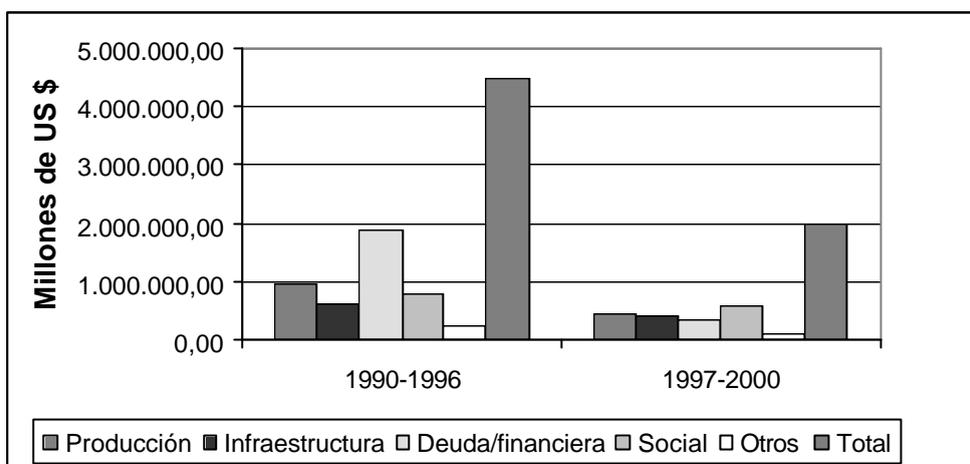
Evolución de la cooperación



Fuente: Elaboración propia sobre datos oficiales.

Los grandes énfasis de la orientación en materia de cooperación se pueden identificar en el gráfico siguiente, el cual se ha elaborado con dos períodos: 1990-1995 y 1996-2000, dado que la pacificación jugó un rol significativo en el primero de ellos.

Composición de la cooperación por sectores



Fuente: Informes de cooperación externa. SREC. Clasificación de acuerdo a informes.

En este gráfico, resaltan la importancia del sector financiero en el primer período y el sector social en ambos, dentro de un contexto de reducción de la cooperación. En los datos oficiales la cooperación en materia de gobernabilidad se agrupa en el rubro “Otros”, el cual parece tener una baja significación. Esta forma de clasificación y cierta imprecisión en los datos del gobierno¹⁵, obligaron a realizar una búsqueda y reclasificación a fin de encontrar datos que permitan identificar la inversión real en gobernabilidad y diferenciarla de otros temas. Los criterios en base a los cuales se reordenaron los datos son cuatro:

1. Acciones vinculadas a la pacificación, las cuales comprenden la desmovilización y reinserción de excombatientes, programas orientados a la reconstrucción y pacificación de las zonas de conflicto, los costos de los acuerdos con grupos irregulares, la compra de armas y el desminado. Esto se considera como una de las prioridades de la cooperación durante el primer período de análisis por su impacto en la viabilidad política posconflicto. No se consideran fondos de organizaciones no gubernamentales y otras iniciativas puntuales.
2. Acciones de apoyo al gobierno para mejorar la administración pública y facilitar las reformas.
3. Acciones de apoyo al sistema político y poderes del estado.
4. Acciones de apoyo a la sociedad civil.
5. Proyectos multisectoriales vinculados con diversas instituciones del estado, en el ámbito político y administrativo.

Aparentemente, la lógica que guiaba a la cooperación era apoyar al país a salir del enfrentamiento bélico, obtener la paz y la estabilidad. Para ello, además de los fondos iniciales de la pacificación, se apoyaba la difusión de los derechos humanos, la cultura

¹⁵ Esta imprecisión se refiere a que en los informes oficiales los datos son agrupados de manera variable año con año, otra dificultad encontrada es que en algunos casos los montos eran rectificadas respecto al año anterior.

democrática y el diálogo, al mismo tiempo que se intentaba fortalecer instituciones consideradas claves para la democracia, tales como la administración de justicia, los procesos electorales. Adicionalmente, se apoyó la reducción del estado y su descentralización para estimular el establecimiento de un nuevo esquema de administración y participación local que co-responsabilizara a los actores locales y privados en la prestación de los servicios públicos.

Ejes de la cooperación. 1990 – 2003

Periodo	Temas
1990 -1993	Pacificación Reformas económicas e institucionales Estabilidad y arreglo político Compensación social
1994 -1996	Reformas económicas Reforma del estado Auge descentralización Municipalismo desarrollo local Justicia
1997-2003	Reformas económicas Justicia Procuraduría General de la República Procuraduría para la Defensa de los DH Corrupción Cooperación política sociedad civil Descentralización Agenda Plan Nacional de Desarrollo

Fuente: Elaboración propia. CINCO.

En materia de gobernabilidad, la distribución de las áreas de atención entre las diferentes fuentes de cooperación fue la siguiente:

Cooperación en gobernabilidad y democracia. 1990 - 2003

Areas	Temas	Fuente
Democracia y Estado de Derecho	Estado de derecho	BID USAID PNUD COSUDE
	Derechos Humanos PPDH	PNUD GTZ Finlandia UNICEF ASDI
	Elecciones y CSE	Noruega USAID ONG's

Areas	Temas	Fuente
	Transparencia CGR, AN y Comité Nac. de Integridad	AECI GTZ BID USAID DANIDA ASDI Finlandia Noruega
Reforma del Estado	Reforma de la administración pública	BM BID
	Descentralización, municipios y desarrollo local	DANIDA Finlandia ASDI Holanda GTZ USAID PNUD BM
Participación	Consultas, diálogos Procesos de concertación Difusión Comisiones nacionales Capacitación	DANIDA COSUDE ASDI USAID BID BM PNUD

Fuente: Elaboración propia. CINCO.

Economía política de la cooperación: solución vs. problema

Aparentemente, existe una secuencia de temas en el acompañamiento de la cooperación a los procesos de cambio del país. Si esto se comprueba, surge una pregunta: ¿a qué responde esta secuencia: a un estándar aplicable a cualquier país o, a una lógica que conjuga el estándar con las condiciones del país?

Tratando de desentrañar esta interrogante se realizó un ejercicio de recuento de las acciones de la cooperación en Nicaragua a partir de 1990, especialmente en aquellos temas que se consideran vinculados con la gobernabilidad. Estas acciones se pueden clasificar en dos períodos.

Fase I: 1990 -1996

Ese período se caracterizó por el retorno masivo de USAID y los organismos multilaterales al país. La ayuda europea quedó en segundo plano estos primeros años, solamente para recuperar importancia tiempo después con la disminución de los fondos provenientes de Estados Unidos.

Durante la década de los 80, tanto la USAID como los multilaterales se retiraron del país por la presión norteamericana; la cooperación europea y bilateral fue decisiva para evitar el aislamiento completo del país y su colapso.

El cambio de gobierno del 90 planteó un reposicionamiento en relación a Nicaragua, particularmente de parte de la cooperación proveniente de estas dos fuentes. En ese marco, los objetivos de paz, democracia y mercado aparecían claramente delimitados, lo cual exigía unificar los esfuerzos de la cooperación alrededor de ellos.

El impulso de la reestructuración y el respaldo al nuevo modelo provinieron inicialmente de USAID y luego del FMI y el Banco Mundial. Ello dio lugar a una condicionalidad cruzada entre las tres fuentes. Los países europeos se concentraron en el sector social y junto con las agencias del Sistema de Naciones Unidas, apoyaron la reconstrucción y reinserción de excombatientes. Algunas de estas acciones fueron apoyadas por la OEA.

Sin embargo, la evolución del proceso político y las reformas económicas colocó a los cooperantes en una situación difícil, en la que los esfuerzos no se correspondían con la dinámica y el resultado de los procesos. Pero además, en contradicciones abiertas entre las posiciones más ortodoxas de la reforma económica, representados por USAID y las multilaterales, y el resto de la cooperación que quedó atrapada en el apoyo a la compensación de las reformas.

Desde la posición del gobierno de esa época, esa contradicción era vivida como la complejidad de la triple transición del país, la cual demandaba una cantidad de recursos que no estaban disponibles y además, estaba subordinada a las condicionalidades del exterior, que no eran necesariamente coincidentes entre ellas y tampoco respecto a la compleja realidad del país.

En las propias palabras de Antonio Lacayo: “no teníamos ningún libro donde ir a leer cómo se trata este tipo de problemas. Es un poco el ejemplo del paciente que padece del corazón, padece del riñón y padece del pulmón. No hay médico capaz de decir esto es lo que este paciente necesita. A nosotros nos tocaba que el médico del corazón recomendaba tales medicinas y tal vez eran fatales para las otras dos dolencias. El Fondo Monetario nos decía a nosotros es así, así o asá, y no les interesaba mucho que pasaba con el problema de la pacificación, no era problema de ellos. Y por otro lado, a veces otra gente que quería vigilar la pacificación, como los organismos que estaban a cargo de eso, demandaban recursos y no les interesaba que Nicaragua tuviera esas limitaciones con el Fondo Monetario”¹⁶.

A mediados del período las reformas se habían impuesto y el estado había desaparecido en importantes zonas del país; los servicios públicos más sensibles como salud y educación estaban seriamente afectados; el apoyo económico a áreas sensibles como asistencia técnica, financiamiento, comercialización, disminuyeron; y, el país se encontraba envuelto en una alta conflictividad política. Esto implicó que la presencia pública fuera sustituida en gran medida por los proyectos de cooperación.

El balance era contradictorio, mientras un sector de la cooperación apostaba a la democracia y la estabilidad, otro sector había empujado el avance de las reformas económicas aún con los costos sociales y políticos que implicaban. Mientras la cooperación mantenía niveles significativos, el PIB se deprimía y la inflación se controlaba, el índice de reforma se aceleraba y la confianza en las instituciones disminuía, los conflictos permanecían y el desarrollo humano se deterioraba.

¹⁶ Entrevista con Antonio Lacayo. Managua, marzo del 2004.

Balance de la cooperación. 1990 – 1995

Indice	1990	1991	1992	1993	1995
Cooperación (en millones de US \$)	489.4	1164.3	662	363.9	
PIB (tasa de crecimiento)	0	-2.0	0.4	-0.4	
Inflación (% acumulado anual)	13490	865	3.5	19.5	
Reforma	0.391				0.643
Confianza instituciones (en %)	0.57			0.39	
Cantidad conflictos		1302	910	977	
IDH-PNUD		0.612	0.496	0.5	

Fuente: Elaboración propia sobre diversos informes.

Un sector importante de la cooperación intentó colmar las brechas. La compensación social y la ayuda de emergencia se mantuvieron, pero dieron lugar a nuevos temas como la necesidad de formular una estrategia de desarrollo, la lucha contra la pobreza, el desarrollo local, la descentralización, el reforzamiento de las instituciones y la búsqueda de consensos.

Se continuó apoyando proyectos vinculados con la pacificación, la descentralización y el apoyo a los municipios, se financió diálogos y encuestas sobre la opinión pública, se estimuló el establecimiento de comisiones nacionales con objetivos sociales y formas de participación comunitaria que le dieron aire político al proceso.

Fase II: 1997 – 2003

En este período la tendencia reformista continuó sin ser interrogada, principalmente en relación con la fuga de fondos que facilitó y los escándalos por corrupción generados a raíz del Huracán Mitch. La principal razón de este hecho descansa en que la condicionalidad y asistencia del programa de reformas económicas ha estado en manos de las IFI's desde 1991. Pese a esta situación, los organismos internacionales continuaron silenciosos y la presión por establecer normas administrativas y de transparencia no inició hasta después de 1998, con muy poco efecto.

Las recomendaciones de los multilaterales a nivel internacional en materia de gobernabilidad coincidieron plenamente con los hechos cuando los partidos mayoritarios del país intentaron anclar el bipartidismo para estabilizar al país un período largo. Edgardo Boeninger, consejero del Banco Mundial en buena gobernabilidad, -citado por Marie Crhistien Doran¹⁷ - argumentaba que las reformas debían incluir a los partidos políticos y la profesionalización del estado.

¹⁷ Doran, Marie Crhistien. Reformes institutionnelles et espaces politiques á la lumière du cas de l'Argentine. Ponencia presentada en el seminario "Reformas institucionales, estrategias de lucha contra la pobreza y espacios políticos". Montreal, 2004.

Entre las recomendaciones a los partidos estaban: aumentar y homogenizar el porcentaje requerido para constituir un partido político oficial, sustitución progresiva del multipartidismo latinoamericano por el bipartidismo a fin de reducir conflictos, definir el contenido de los programas de los partidos en torno a temas del desarrollo y la eficacia a través de la formación de dirigentes políticos, así como proporcionarles apoyo técnico para mejorar sus resultados.

Mientras tanto, la profesionalización del estado se supone que descansa en la necesidad de mayor competencia técnica en la dirección macroeconómica, la educación de los dirigentes políticos y las élites con respecto a la eficacia económica y el desplazamiento de los conflictos en las organizaciones básicas. De acuerdo con estas últimas recomendaciones, un estado profesional no debería dedicar recursos a la gestión de los conflictos sociales como huelgas, manifestaciones, etc., y éstos no deberían dirigirse al estado como interlocutor, convirtiendo a la demanda como un asunto inadmisibile.

Las contradicciones entre la condicionalidad de los multilaterales y otros sectores de la cooperación se mantuvieron, pues mientras los primeros reducían la agenda de la gobernabilidad solamente a la eficiencia del gobierno, para los otros, la agenda de problemas estaba vinculada con la democracia pluralista. Así, en la medida en que la situación política desmejoraba y las denuncias de corrupción crecían, varias agencias amenazaron con retirarse y/o hicieron fuertes reclamos, presionando por sanear las instituciones e intentando hacer contrapeso apoyando a la sociedad civil. A finales del año 2001 la incomodidad de una parte de la cooperación era obvia.

En el informe del gasto público del 2001, elaborado por el Banco Mundial¹⁸, se señalaba que el país había logrado importantes avances en el desarrollo de un sistema de cuentas informatizado a nivel del gobierno central (conocido como SIGFA), la reducción del aparato público, la aprobación de una ley de servicio civil y la preparación de una estrategia de reducción de la pobreza. Desde esta visión, aparentemente el único problema de gobernabilidad para Nicaragua es la eficiencia del gobierno, a pesar de que en otras fuentes como el Latinobarómetro, el país ostenta indicadores en la materia por debajo del promedio regional.

No obstante y de manera contradictoria, en el año 2002 el Banco Mundial decidió abrir una oficina especial en Nicaragua para atender temas relacionados con la sociedad civil, la democracia y la gobernabilidad. La oficina se ha mantenido funcionando hasta ahora.

Aparentemente, para la cooperación internacional la segunda agenda de la gobernabilidad se ha revelado mucho más difícil que la primera, pues no solamente tiene que ver con mejorar la administración pública, mejorar las instituciones del estado y el funcionamiento formal de la democracia; también está en juego la construcción de la relación virtuosa entre mercado y democracia.

Consideradas aisladamente, las acciones podrían evaluarse de manera exitosa en el sentido de su ejecución, pero la situación cambia si se las evalúa respecto a procesos acumulativos de importancia dentro del país, tales como arreglos sociales amplios, voluntad política sostenida, gobierno e instituciones coherentes, legitimidad institucional, evolución económica favorable a la integración social, actores sociales fortalecidos.

¹⁸ Banco Mundial. Nicaragua. Análisis del gasto público. Mejorando la focalización del gasto público hacia los pobres. Diciembre, 2001.

Los costos de la gobernabilidad

Las crisis recurrentes y los magros resultados en materia de gobernabilidad y desarrollo interrogan abiertamente la eficacia de la cooperación en Nicaragua, aunque esta es una situación que se ha vuelto común en el resto de América Latina. Una línea de reflexión crítica¹⁹ ha venido señalando desde hace algunos años atrás que la ayuda al desarrollo puede afectar negativamente a la gobernabilidad en tanto que:

- debilita la responsabilidad gubernamental al retardar la aparición y crecimiento de una sociedad civil sana.
- Los gobiernos beneficiarios se convierten primero en responsables ante sus donantes que ante sus contribuyentes.
- Debilita las burocracias de los gobiernos beneficiarios por diversos motivos como no construir capacidades locales, distorsionar salarios, etc.
- Es una fuente importante de rentas que promueven la corrupción.

Estos efectos han sido constatados en muchos países y en Nicaragua, a ellos habría que agregar otros elementos que se refuerzan con la condicionalidad, la baja capacidad de elaboración de la política local y la falta de acceso a la información sobre la cooperación.

El debate público sobre el impacto y eficacia de la ayuda se ha limitado a la ejecución de los proyectos y no ha profundizado respecto a sus vínculos con los procesos fundamentales del país. Un avance en este sentido, lo constituye poder identificar las áreas y actores que han sido beneficiados por la cooperación en gobernabilidad. La inversión en materia de gobernabilidad a lo largo de estos 14 años asciende aproximadamente a 258.3 millones de dólares²⁰. En la tabla siguiente este monto aparece comparado con la inversión en la pacificación, otro rubro que no es visible en los datos suministrados por los informes oficiales.

Inversión en Pacificación y Gobernabilidad. 1990 – 2003 (en millones de US \$)

Pacificación	Gobernabilidad	Total
376.5	258.3	634.8

Fuente: Elaboración propia. CINCO.

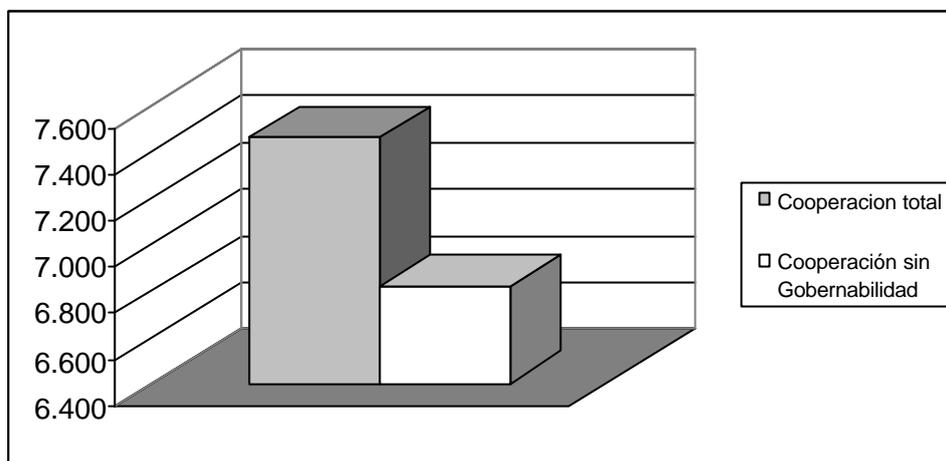
Hacer esta comparación es importante por dos razones: primero, porque durante el período 1990-1996 los problemas y conflictos de la pacificación y la gobernabilidad tendían a confundirse en un contexto de posguerra; segundo, porque a partir de ese momento quedaron instaurados ejes de trabajo que luego se profundizaron bajo otros rubros de acompañamiento del proceso político y económico del país.

¹⁹ Entre otros se pueden ver el trabajo de: Knack, Stephen. Aid dependence and the quality of governance: a cross-country empirical analysis. The World Bank. 1999.

²⁰ Probablemente esta cifra esté subvalorada, pero frente a la dificultad encontrada en materia de información, es bastante aproximada.

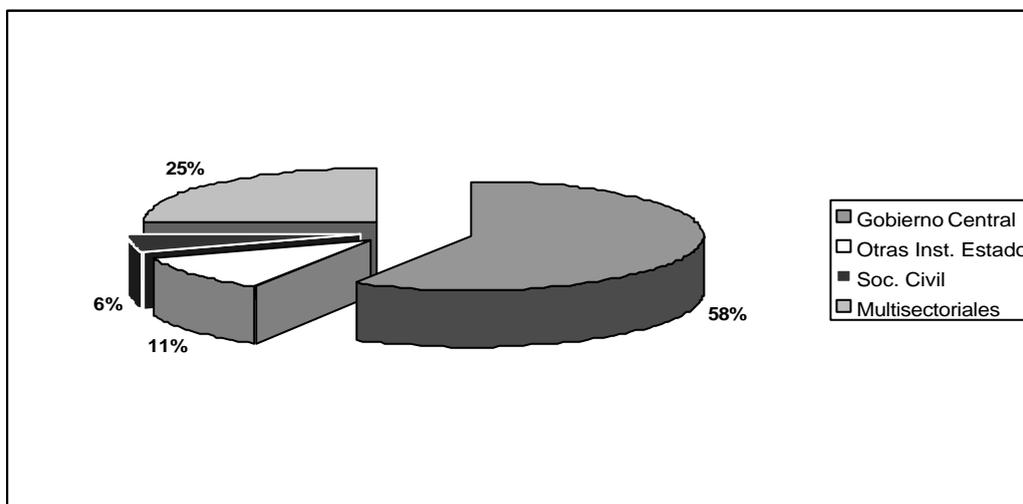
De hecho, los montos de la inversión en pacificación son significativos y tienen un peso importante junto a los de la gobernabilidad si se considera que contribuyeron a sostener la fase posconflicto y se convirtieron en la base principal de la acción del gobierno.

Cooperación y gobernabilidad. 1990 -2003



Fuente: Elaboración propia. CINCO.

Distribución de la cooperación en gobernabilidad. 1990 - 2003



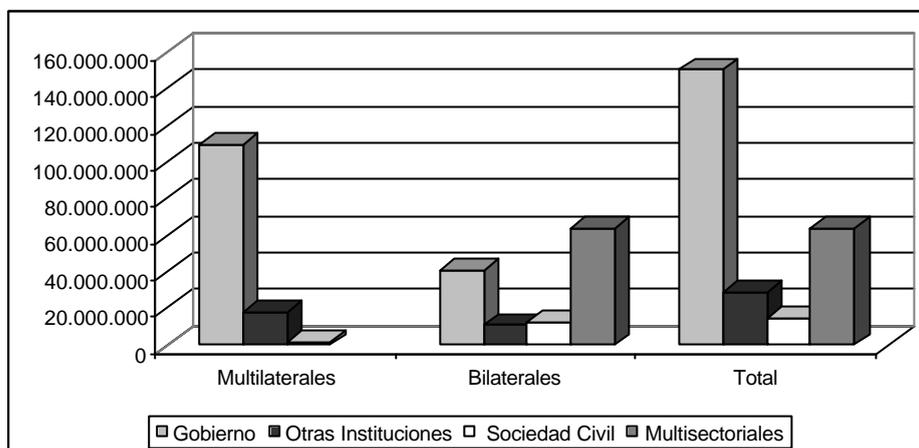
Fuente: Elaboración propia. CINCO.

Los porcentajes de distribución de los montos parecen indicar los énfasis: administración pública e instituciones del estado, con un pequeño apoyo a la sociedad civil. Los proyectos multisectoriales representan un porcentaje significativo de los fondos y corresponden a diferentes proyectos e iniciativas vinculadas fundamentalmente con instituciones del estado, aunque también incluyen apoyos a la sociedad civil²¹. Esta es

²¹ Debido a la dispersión de información, resultó sumamente difícil precisar a qué instituciones, actores y/o sectores se dirigieron estos proyectos.

una tendencia que se ha mantenido a lo largo de estos años, tal como se puede corroborar al revisar la asignación de fondos por fuentes de cooperación, para el período 1995 – 2003.

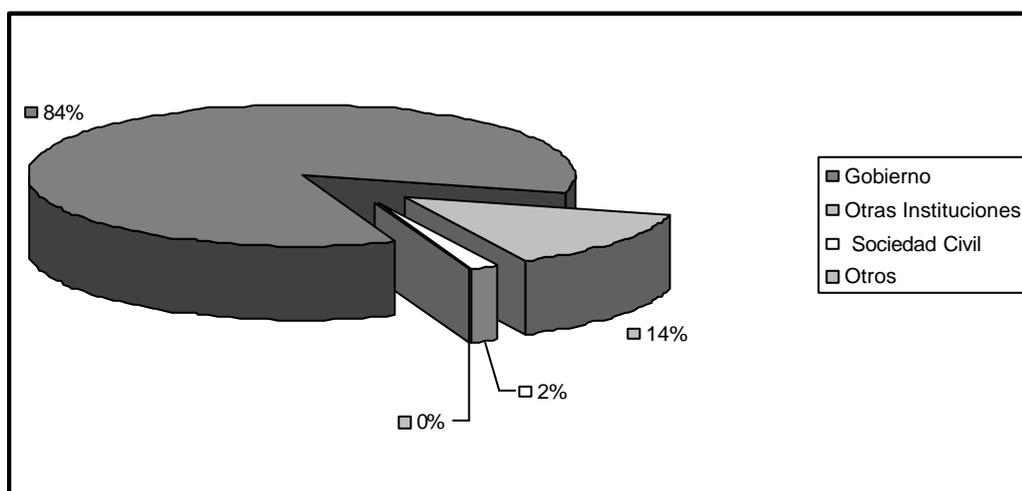
Comparación por fuentes y sector. 1995 – 2003



Fuente: Elaboración propia. CINCO.

En el caso de las fuentes multilaterales, los recursos se distribuyeron de manera más concentrada en el gobierno central, que recibió más del 80 % de los fondos, seguido de otras instituciones del estado.

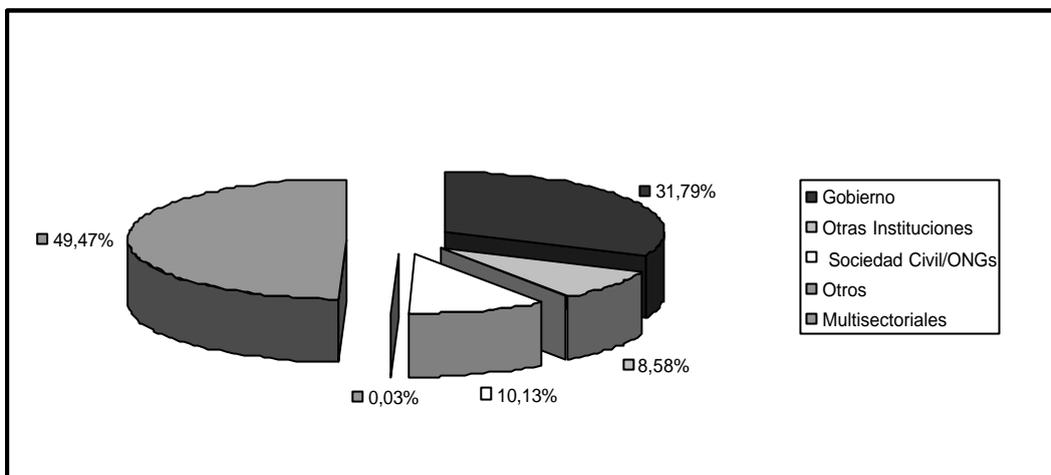
Gobernabilidad en las multilaterales. 1995 – 2003



Fuente: Elaboración propia. CINCO.

Las agencias bilaterales se diversificaron un poco más, aunque también es notable su apoyo al gobierno central, de manera directa o a través de los proyectos multisectoriales.

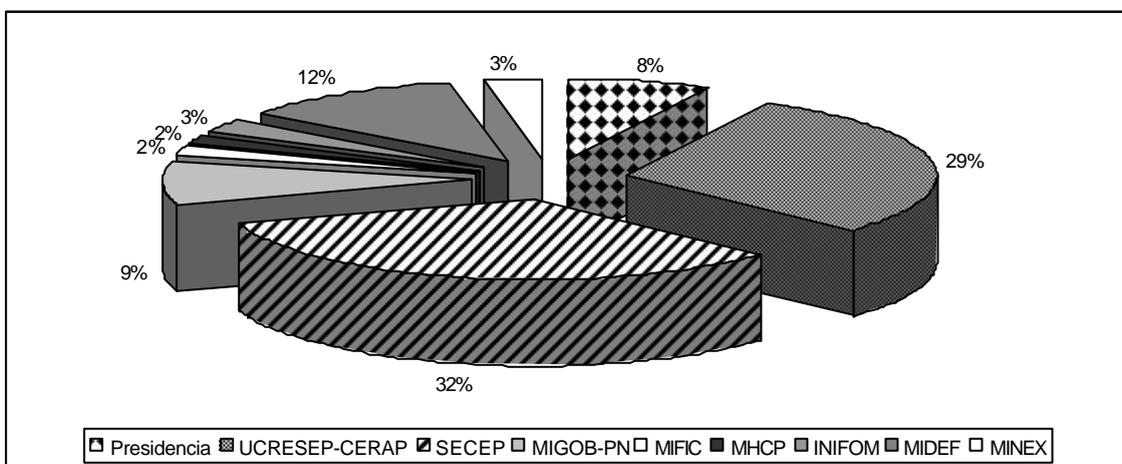
Gobernabilidad en las bilaterales. 1995 – 2003



Fuente: Elaboración propia. CINCO.

En esta lógica, las instituciones que más han sido beneficiadas con la inversión en gobernabilidad corresponden a sectores encargados de reformar el estado y mejorar la administración pública.

Distribución entre instituciones del Gobierno. 1995 - 2003

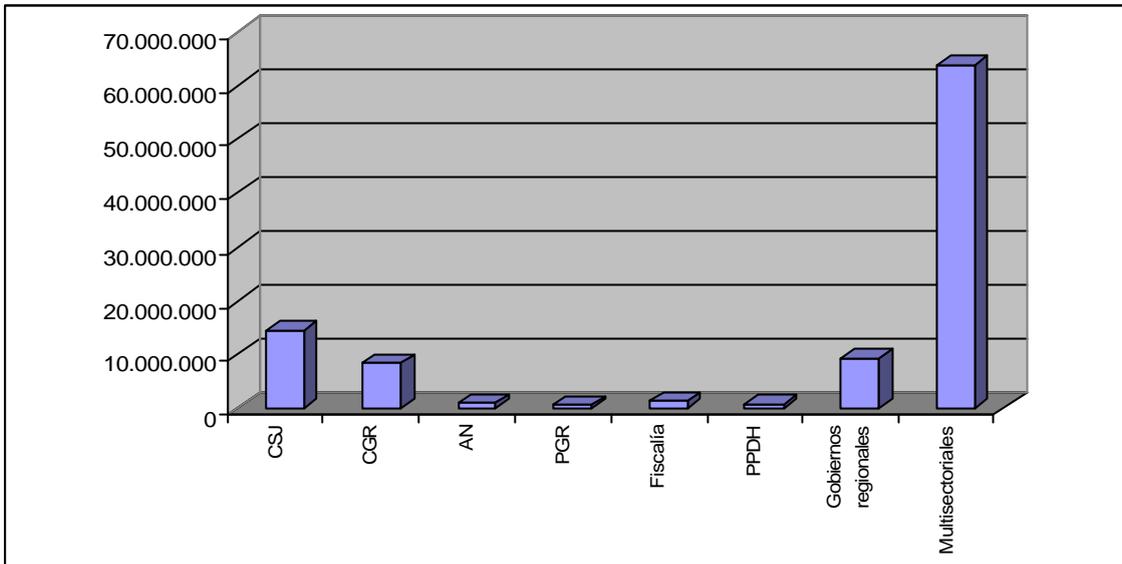


Fuente: Elaboración propia. CINCO.

Nótese que entre la Secretaría de Estrategia y Coordinación de la Presidencia, SECEP; la UCRESEP-CERAP, encargada de la reforma del estado; y la Presidencia, se ha concentrado casi el 70 % de los fondos. Otras instituciones que han recibido porcentajes importantes son el Ministerio de Gobernación y la Policía Nacional, y el Ministerio de Defensa.

Entre las otras instituciones del estado, los proyectos multisectoriales seguidos de la Corte Suprema de Justicia y la Contraloría General de la República son las que más han recibido fondos.

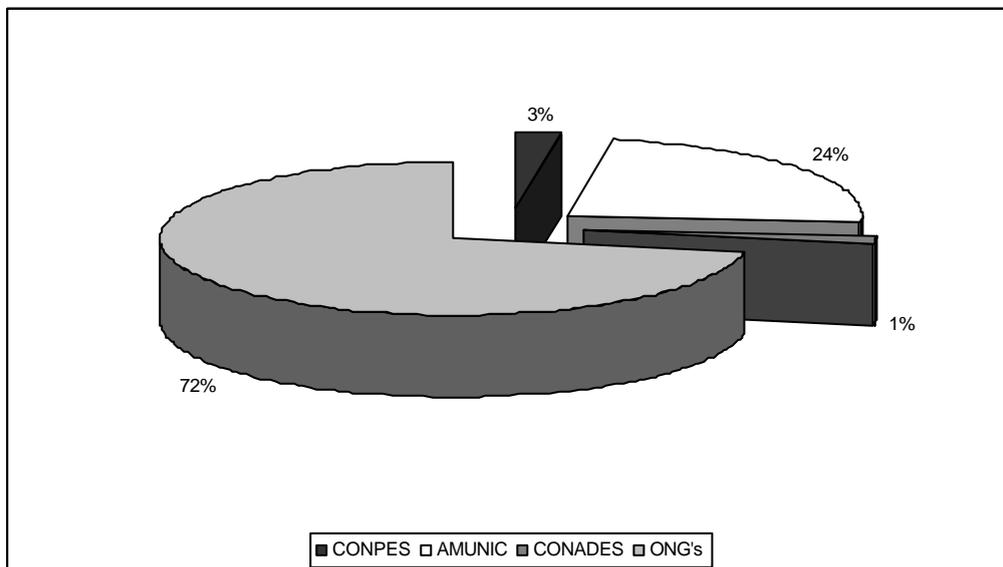
Distribución Otras instituciones del Estado. 1995 - 2003



Fuente: Elaboración propia. CINCO.

Mientras tanto, en la sociedad civil los montos más importantes se han dirigido a las ONG's.

Distribución de fondos en la sociedad civil²². 1995 – 2003



Fuente: Elaboración propia. CINCO.

²² Estos montos no incluyen aquellos provenientes de fuentes de cooperación no gubernamentales.

Una cooperación entrampada

De los hallazgos realizados es posible adelantar una lectura sobre la inversión de la cooperación internacional al tema de la gobernabilidad en Nicaragua. Esta inversión parece responder a una cierta lógica con cuatro componentes complejos: la posguerra y el inicio de las reformas, mejoramiento de la administración pública a través del apoyo institucional para la implementación de las reformas, el apoyo de las instituciones del estado para reforzar al sistema político y apoyo fragmentado a la sociedad civil.

Aparentemente, en esta lógica ha predominado un enfoque de gobernabilidad restringida desde el Estado que pretende asegurar estabilidad, administración y orden para el buen funcionamiento del mercado. La secuencia de apoyo a la reforma de la administración pública, la condicionalidad y el apoyo para la formulación de leyes que la legalicen y el apoyo a los núcleos de gestión ad hoc, respaldan esta idea. Sin embargo, el apoyo concentrado al gobierno ha dado lugar a tres contradicciones:

- La apuesta al mejoramiento de la administración pública ha fracasado, pues persisten las deficiencias en cuanto a estrategias y coordinación sectorial. Vale la pena citar nuevamente las evaluaciones del Banco Mundial: “El gobierno ha sido muy efectivo en mantener un equilibrio macroeconómico general. Pero la confección fragmentada de políticas contribuye a asegurar que el presupuesto no priorice el gasto en forma creíble. Además, como los informes de gasto entregados por las entidades de línea no están respaldados por sistemas efectivos de control y de gestión, ni por auditoría externa e interna, y como generalmente los recursos humanos en la administración pública son de mala calidad, todas las indicaciones apuntan a que la eficiencia operacional, o sea los resultados concretos, sea mala”²³.
- El programa de reducción del aparato estatal y control del gasto público vis a vis el apoyo a la creación y ejecución de instancias y programas ad hoc como la UCRESEP, SECEP, FISE, IDR, entre otros. Esto tiende a aumentar la discrecionalidad de los funcionarios, disminuye la transparencia y el control, y finalmente, convierte a los programas en instrumentos del juego político.
- La pretensión de generar instituciones sobre la base de la reingeniería institucional y la noción de la eficiencia choca contra la debilidad de la sociedad civil y una lógica de desarrollo institucional ligado a actores y sectores concretos que la soporten. Esta es una contradicción reconocida aún entre los liderazgos partidarios.

“...la debilidad de la economía te hace que no tengas organizaciones al estilo de los sindicatos o de las organizaciones obreras para forzar una institucionalización, ¿cuáles organizaciones si no hay empleo? Los que te hacen temblar en la calle son los del Nemagón, un asunto de hace quién sabe cuántos años. La federación de trabajadores del estado está controlada partidariamente; no importa pues, pero ¿cuál es el planteamiento? Salarios. Ninguno te está diciendo: a ver, sentémonos, sacrifiquemos salarios y organicemos la vida para que los trabajadores podamos tener un destino más seguro.

²³ Banco Mundial. Análisis del Gasto público. Op. Cit. Pág. 116.

Entonces, ni empresarios ni organizaciones obreras. Una sociedad civil llena de genio y de talentos dispersa, interesada en temas que le permitan sobrevivir como organización, pero tampoco un planteamiento serio sobre lo que quieren para este país.

¿Sobre qué plataforma vas a construir un discurso de institucionalización?, ¿cómo?, ¿A base de que el Fondo Monetario, con su programa económico, te ponga todas las reglas que debés cumplir?. Y volvés al mismo vicio, y cuando están puestas [las reglas], las firma el presidente, las firma el ministro y a quién se las lleven para que las procese. Desgraciadamente, para la institucionalización debe haber fuentes que irradian una legitimidad X para un modelo de institución; en otros países esas te las dan exclusivamente las organizaciones de la sociedad, los empresarios, los sindicatos, los partidos políticos. Aquí no”²⁴.

La cooperación se encuentra entonces, atrapada en su propio laberinto y el del país. Primero, porque el apoyo institucional de arriba hacia abajo está prisionero de los limitados arreglos políticos e institucionales y la baja legitimidad social generados por el modelo económico. Segundo, porque todas las posibilidades de desarrollo institucional y de gobernabilidad se definen por el desarrollo de los mismos actores sociales, los que se encuentran en un “cuello de botella”. Y tercero, porque es evidente que detrás de las acciones de la cooperación hay una apuesta por las élites como conductoras de los procesos políticos y económicos. En esta situación, el esquema de cooperación con la gobernabilidad tocó fondo en sus supuestos fundamentales.

De ahí que para la cooperación internacional es necesario reflexionar y discutir con los actores nacionales algunos aspectos claves:

- La nueva modalidad de cooperación concentrada en el apoyo presupuestario. Los más recientes esfuerzos de armonización y alineamiento que se han planteado como estrategia de la cooperación internacional presente en el país, especialmente la europea, han definido que la orientación de los recursos se debe concentrar en el apoyo al presupuesto nacional; sin embargo, esto plantea una serie de interrogantes en cuanto a sus consecuencias considerando el fenómeno de la partidización de los poderes estatales, la evidente debilidad del gobierno Bolaños y los pobres resultados de los fondos invertidos en materia de democracia y gobernabilidad. Uno de los temores más grandes es que la concentración del apoyo pueda servir como instrumento de manipulación política en la lógica de transacciones establecida entre los grupos de poder.
- Esta nueva modalidad de cooperación es fuente de preocupaciones para los actores sociales, especialmente la sociedad civil, quienes ven en ella el riesgo fortalecer a los grupos de poder que controlan el sistema político mientras se debilita aún más a la sociedad y su capacidad de influir en las decisiones nacionales. En el corto plazo esto significaría ampliar la brecha y la subordinación de los actores sociales respecto a los grupos instalados en el sistema político.
- En ese sentido, el apoyo a la modernización de los partidos políticos es solamente una parte del camino que debe ser recorrido en la democratización y apertura del sistema político nicaragüense.

²⁴ Entrevista con René Herrera. Marzo, 2004.

Los arreglos sociopolíticos dominantes

“Hoy en día reconocemos la estrecha vinculación que existe entre los procesos económicos, sociales y políticos. Se examinan abiertamente los problemas que plantean los distintos regímenes políticos. Sin embargo, no se ha prestado la debida atención al papel que desempeñan las políticas —incluidas las políticas económicas— en la configuración del régimen político, ni a las repercusiones que tuvo en el proceso político la manera en que se impulsieron las reformas”.
J..Stiglitz²⁵

Premisas metodológicas

Los “arreglos sociopolíticos” son un componente fundamental del modo de gobernabilidad. Es la construcción de una convergencia de intereses que se imponen como prioridades políticas, como poder. En un sentido general le dan contenido a la política, a la dirección del gobierno, condicionan el comportamiento institucional, influyen en la admisibilidad del sistema político respecto a otros intereses y promueven formas de legitimidad y legalidad que los sustenten.

Dada la evidente asimetría de fuerzas entre los grupos sociales y de sus vinculaciones políticas y económicas, la construcción de los arreglos expresan la materialización de las relaciones de fuerza y los intereses que gobiernan el orden social. En la producción de estos arreglos se observan cuatro criterios:

1. La relación entre los arreglos, las situaciones en que se insertan y a las que deben responder. Su especificidad política, social y económica tiene importancia al analizar su contenido, pero en este caso, se refiere de manera general al momento en que se encuentra el orden social.

Los arreglos pueden producirse en momentos fundacionales respondiendo a rupturas históricas con el orden social, como en 1979 con la caída del régimen de Somoza; pueden responder a transiciones políticas con diferentes niveles de modificación progresiva del orden social, como en el caso de la transición bajo el gobierno de Violeta Chamorro; y pueden responder a la reproducción del orden social con diferentes niveles de apertura política, estabilidad y conflicto, de legitimidad y legalidad, tal como ha ocurrido desde 1997.

En este sentido, los arreglos pueden ser primarios, constitutivos del orden social, o secundarios, vinculados a su funcionamiento y reproducción, lo que no excluye que se produzcan crisis y rupturas si llegan a fracasar. La relación entre la producción de los arreglos dominantes con el contexto político es un aspecto muy importante.

2. La diferencia entre arreglos dominantes estructurales, es decir los que fundamentan el orden social²⁶, los arreglos que evidencian cambios en el proceso político y la continua elaboración de intereses y coaliciones²⁷.

²⁵ Stiglitz, Joseph. El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. Chile. 2002.

²⁶ Se refieren a la estructura del sistema económico y político, por ejemplo mercado y democracia. En algunos casos se incluyen instituciones reguladoras y compromisos sociales en torno a ellas que fundamentan el nivel de equidad y distribución del poder alcanzado. Por ejemplo, la seguridad social, la legislación laboral y social, entre otras.

Las relaciones entre ambos pueden tener distintos niveles de correspondencia y alejarse incluso hasta puntos críticos, afectando el modo de gobernabilidad.

Los análisis indican que en el caso de Nicaragua los arreglos primarios se realizaron entre 1990 y 1994, mientras que los arreglos secundarios se han realizado a partir de 1995. La principal característica de estos últimos ha sido su continua reelaboración con alta inestabilidad política.

3. Los arreglos pueden tener diferentes niveles de institucionalización y formalidad. Esto es importante desde el punto de vista de su relación con el sistema político y económico, las señales e incentivos enviados a los actores, la identificación de intereses y de perdedores y ganadores. En la situación nicaragüense encontramos una gran variedad de formas de institucionalización y formalidad, así como incentivos contradictorios.
4. En la realidad la construcción de los arreglos dominantes puede tener dos vías: una, fragmentada y volátil que oculta realineamientos; otra, dinámica, de conjunto estructurada. La primera, caracteriza sociedades con una organización social y política gelatinosa, poco estructurada, como es el caso de los países centroamericanos; la segunda, caracteriza sociedades con una estructura social y política consolidada, tal como en los países escandinavos.

Los arreglos dominantes son interrogados a partir de sus contenidos, los actores o grupos de intereses que los elaboran o se identifican con ellos y el grado de realización que logran. Así, la cuestión de fondo no es quien tiene el poder, sino qué hacen con él los que lo tienen.

Es claro que la producción de arreglos y posiciones dominantes no tiene un ámbito único para su despliegue. Es decir, en muchos casos estos arreglos se generan en espacios que están fuera de las formalidades del sistema político y del espacio público. Los espacios pueden ser muy variables y disponer de diversas formas para su materialización, ello va desde el parlamento hasta arreglos más o menos secretos.

La búsqueda de un modo de gobernabilidad y su funcionamiento siempre presenta tensión entre las necesidades de viabilidad política inmediata de diversos intereses y la reproducción del orden social establecido. En períodos donde el orden social se está transformando, la construcción de un modo de gobernabilidad es aún más crítica.

En el caso de Nicaragua esta tensión ha estado presente durante el largo período histórico de los últimos 25 años. Tanto el sistema económico como el sistema político han sufrido transformaciones severas a lo largo de este período, igual ocurre con la forma en que interactúan; han experimentado sucesivos, profundos y rápidos cambios, afectando constantemente la búsqueda de un modo de gobernabilidad.

²⁷ Se refiere a la continua producción política inducida por el conflicto, las demandas y la reelaboración de intereses generados en la economía y la política. Esta puede tener alta correspondencia con los arreglos estructurales generando un marco de estabilidad política importante o bien pese a reconocer el marco estructural, puede tener alta volatilidad por la indefinición de sus formas o por el conflicto en torno a ellas.

Históricamente esa relación ha transitado a través de una estructura de poder concentrada política y socialmente, con poca apertura institucional al conflicto y a las demandas de los actores, autonomía del Estado respecto de su propia sociedad y alta dependencia externa. Este patrón histórico de gobierno del orden social, como modo de gobernabilidad, ha sido afectado por crisis, rupturas, modificaciones y recomposiciones durante el período mencionado. Estas características y consecuencias no han podido modificarse y se han mantenido en el tiempo. Los tres problemas fundamentales que permanecen son:

- Ausencia de arreglos sociales y políticos inclusivos.
- Débil relación entre el Estado y la sociedad civil.
- Dependencia externa.

El modo de gobernabilidad puede inscribirse en esta pesada tendencia histórica o bien introducir elementos para su modificación. El asunto no es académico, la respuesta que se formule pondrá en perspectiva las posibilidades que ofrece el modo de gobierno del orden social para resolver los problemas del país y qué condiciones de democracia, inclusión y legitimidad.

La dinámica y los incentivos de los arreglos socio políticos

Los arreglos sociopolíticos se construyen en torno a la identificación de intereses coincidentes o negociados que generan coalición. Nicaragua ha tenido una gran creatividad en materia de experiencias de negociación desde 1990. Tres razones explican esta situación.

1. Inexistencia de una institucionalidad asentada en un contexto de redefinición del orden social.

Las exigencias planteadas por la redefinición del orden social, las necesidades de viabilidad política y los sucesivos reacomodos de los actores políticos en un contexto de inestabilidad multiplicaron los espacios de negociación y dialogo. La inexistencia de una institucionalidad pluralista asentada, capaz de procesar los conflictos y la diversidad de intereses estimuló estos espacios, convirtiéndolo en un recurso ad-hoc de procesamiento de la política.

2. La búsqueda de viabilidad para las reformas.

Desde 1990 se han llevado a cabo tres tipos de reformas:

- Reformas políticas: referidas al estatuto de las fuerzas armadas, la Constitución, la Ley Electoral y la composición política de los tres poderes del Estado.
- Reformas de mercado, llamadas reformas estructurales: un programa estándar de reducción del tamaño del Estado, privatización y desregulación de la economía.
- Reformas del Estado: un programa sectorial destinado a crear, o a mejorar según el caso, el sistema de gestión y control financiero de las instituciones, un servicio civil como burocracia profesional, el sistema de información y seguimiento de las

instituciones públicas. Un programa de descentralización y reforma sectorial de la salud y la educación venían a completar este programa.

El paquete de reformas se desarrolló en un clima político de posguerra, polarizado y conflictivo como consecuencia de una transición política que debía enfrentar simultáneamente los problemas vinculados a la salida del período revolucionario y bélico, la redefinición de la hegemonía política y social salida de las urnas y un panorama social más diversificado y complejo.

A ello se agregaron elementos difíciles de conciliar: una cargada agenda reformista y los problemas de viabilidad política. Estos se constituyeron en el principal obstáculo a resolver dada la correlación de fuerzas existente en el país. Lidar con toda esta situación no era tarea fácil para el país; sin embargo, la rapidez de las transformaciones realizadas sorprende si se tiene en cuenta la relación de fuerza existente al principio de la transición.

Al iniciar el proceso de reformas, el Frente Sandinista abandonaba el gobierno, era el partido político más grande del país, sus militantes tenían una fuerte presencia en el Estado, las organizaciones sociales mayoritarias le eran afines, y el ejército y la policía tenían vínculos fuertes con el partido.

La coalición de derecha, UNO, llegada al gobierno en 1990, había ganado las elecciones gracias al apoyo de los Estados Unidos. Se beneficiaba de una mayoría electoral, pero no tenía enlaces importantes en las organizaciones sociales, mientras que sus partidos se componían sobre todo de notables. El recurso al apoyo de la “contrarrevolución” le estaba vedado a causa de la debilidad militar de sus fuerzas y los acuerdos firmados con los sandinistas que obligaban a la desmovilización inmediata e incondicional. Además, durante el período revolucionario, la vieja oligarquía se había debilitado seriamente junto con las capas tradicionales del empresariado.

Por consiguiente, la transición avanzó por un difícil proceso de transacciones y conflictos cuyos resultados redefinieron la estructura de poder y la inserción de los distintos grupos sociales. Fue en este proceso que se generó la convergencia de intereses y las coaliciones que desembocaron en arreglos sociopolíticos. A la vez, sus resultados configuraron un modo de gobernabilidad.

3. El síndrome del desalojo y “gobernar desde abajo”.

Un aspecto heredado por los sucesivos gobiernos desde el 90 fue la intención política de marginar estratégicamente al sandinismo, estimulada periódicamente por la influencia norteamericana en el país. Además de reducirlo electoralmente, ha implicado desalojarlo de la institucionalidad estatal, la cual se considera excesiva. Ella genera inestabilidad, en la medida que las garantías deseadas por el sandinismo fueron obtenidas por transacciones o presiones y que una parte de la derecha nunca aceptó esta situación.

El incentivo para profundizar el esquema de transacciones, convertido luego en sistema, se originó en la contradicción entre la legalidad democrática salida de las urnas, la realidad de la distribución del poder y la inserción de cada fuerza en la sociedad.

Las mayorías políticas de derecha que han ganado tres comicios generales, podían formalmente hacer uso del poder de decisión obtenido para “desalojar” a la fuerza

sandinista que representaba otra identidad política y ocupaba una posición parlamentaria relevante. Pero esto implicaría costos muy altos.

El síndrome del “desalojo” ha gravitado sobre el conjunto del sistema político dado que se trata de fuerzas representativas electoralmente. El problema reaparece cíclicamente bajo diferentes formas, a veces acompañado de presiones externas, alimentando una polarización administrada que ha servido de estímulo para buscar un estatus quo bipartidista.

Un elemento puede sumarse al análisis: la derecha ha adolecido una debilidad estructural pese a que logró constituir una fórmula política mayoritaria en las tres elecciones pasadas, carece de apoyos más orgánicos, tiene un potencial de movilización bajo y sufre constantes amenazas de división y fragmentación. De alguna manera éste ha sido un aliciente adicional para consolidar el esquema de bipartidismo y un partido de derecha.

Del otro lado, el síndrome del desalojo se ha topado con la decisión firme del FSLN de “gobernar desde abajo”, consigna acuñada por el Secretario del partido, Daniel Ortega, en los primeros meses de 1990. La fuerza sandinista tenía planteado un dilema permanente: aceptar las reglas del juego democrático, pero hasta el punto de no permitir que ellas se convirtieran en instrumento de su propio desalojo. Así las cosas, las elecciones se respetaron como mecanismo para designar al parlamento, el ejecutivo y los gobiernos locales; pero el juego político fue encauzado hacia un esquema de transacciones fuera de los espacios institucionales del sistema político, en ausencia de un reconocimiento definitivo.

Esta situación ha producido crisis recurrentes que constituyen un poderoso incentivo para la autonomía política de los grupos partidarios dominantes y contaminan toda la institucionalidad, sacrificándola, al mismo tiempo que deja al país prisionero del juego de las contradicciones.

Los arreglos y su relación con la gobernabilidad

Tipología y magnitud de los arreglos y los espacios políticos

La importancia de la construcción de los arreglos a través del método de las transacciones necesita una descripción que permita darle un sentido²⁸.

Arreglos sociopolíticos	Actores	Tipo y Formalidad	Resultado
Protocolo de Transición (1990)	Gobierno UNO FSLN	Primario Informal	Viabilidad política Permanencia fuerzas armadas Permanencia de la Constitución
Concertación social (1991)	Gobierno Sindicatos Empresarios	Primario Informal	Distribución costos del ajuste Privatización del sector público Leyes sobre propiedad Conflictos en torno a las reformas económicas

²⁸ En las transiciones latinoamericanas, el caso de Nicaragua es único en relación con este método.

Arreglos sociopolíticos	Actores	Tipo y Formalidad	Resultado
Concertación social (1992)	Gobierno Sindicatos Empresarios	Primario Informal	Redistribución patrimonio estatal Redistribución de tierras
Acuerdo de ajuste y reformas económicas (1992-1994)	Gobierno UNO FSLN	Primario Informal	Viabilidad de la estabilización y el ajuste. Cambio de modelo económico. Acuerdo sobre reformas y condicionalidad.
Pacificación (1990-1997)	Gobierno Grupos irregulares	Secundario Formal	Rearme de excombatientes y conflictos por reinserción. 57 acuerdos de desmovilización y desarme. Compensaciones materiales Tierras
Reformas políticas (1995)	Parlamento UNO FSLN	Secundario Formal	Redefinición de competencias y relaciones entre parlamento y ejecutivo. Legalización de las reformas.
Reformas políticas (1997-2000)	Gobierno PLC FSLN	Secundario Formal	Reformas a la Constitución. Reforma Ley Electoral. Reformas a la composición de los órganos y poderes del Estado.
Reformas políticas (2004)	Gobierno PLC FSLN	Secundario Formal	Reformas a la Constitución. Redefinición de relación entre ejecutivo y legislativo. Redefinición mecanismos para elegir cargos en poderes del Estado: CSJ, CSE, Contraloría, Superintendencias. Creación de nuevos órganos públicos.

Como se puede apreciar, la construcción de los arreglos sociopolíticos se extiende por todo el periodo; sin embargo, los arreglos fundamentales en torno al orden social se concretaron entre 1990 y 1994. Los arreglos posteriores se han realizado tratando de redefinir las condiciones del juego político y la distribución de fuerzas en la ocupación de los espacios institucionales, pero sin poner en cuestión aquellos arreglos de fondo.

En ese primer período se construyeron acuerdos fundamentales en torno al sistema económico y político. Su punto de culminación fueron las reformas constitucionales de 1995, las cuales ‘produjeron cambios sustantivos en el ámbito jurídico político, en la dirección de la economía y en la concepción del estado, aspectos todos propios de una Reforma Total y no de una Reforma Parcial, tal y como se hizo. La Reforma Constitucional de 1995 es la base para la apertura económica acorde con la globalización’²⁹. El rumbo del ajuste y las reformas económicas quedó establecido desde entonces y su continuidad reunió el apoyo político de las fuerzas mayoritarias cada vez que lo necesitó.

²⁹ Solís Román, Azahalea y Blandón Argeñal, Freddy. Análisis jurídico y político del proceso constitucional nicaragüense. CINCO, 2004. (inédito).

Entre 1990 y 1997 se cerró el proceso de negociación en torno a los problemas de la pacificación y más tarde, entre 1995 y 2004, se han realizado continuos cambios en el marco jurídico y constitucional para redefinir la relación entre parlamento y ejecutivo, y asegurar la ocupación de espacios institucionales por los partidos políticos.

El contenido de los arreglos sociopolíticos dominantes y la manera en que se realizaron ha tenido un enorme impacto en el modo de gobierno del orden social en varias dimensiones: el nivel de apertura del sistema político, el pluralismo y en la posibilidades de elaboración de políticas democráticas y de integración social. Su análisis permite explicar porqué los numerosos espacios de concertación y diálogo no han dado los resultados esperados.

Dos procesos han dado lugar a los arreglos sociopolíticos que tienen impacto en el modo de gobernabilidad.

- La necesidad de viabilidad en la transición y el surgimiento de un esquema de transacciones autónomo.

La transición de 1990 se inauguró con la búsqueda de viabilidad para el proceso político y el cambio de gobierno. El Protocolo de Transición, un acuerdo negociado entre el FSLN, el partido saliente y la UNO, la coalición entrante, fue el resultado de esa búsqueda. Las monedas de cambio fueron viabilidad para el nuevo gobierno a cambio de garantías políticas y seguridad para el FSLN. El Protocolo fue firmado en el marco de presiones externas e internas por desplazar al sandinismo.

Este fue el primer paso en la configuración de un esquema de transacciones más permanente y funcional para el manejo de los conflictos entre el gobierno y el FSLN. Sin embargo, el esquema no siempre fue visto con buenos ojos por las demás fuerzas políticas y durante sus primeros años estuvo sometido a duras pruebas, tal como ocurrió con el resquebrajamiento de la UNO, el traslado del vicepresidente del período a la oposición política; en resumen, la constitución de una oposición de derecha que aspiraba a sustituir al gobierno en la conducción de la transición. Ello implicó recurrir al apoyo de Estados Unidos, quien decidió la suspensión de los fondos de cooperación en 1992.

El gobierno Chamorro se quedó tempranamente sin mayoría política en el parlamento, de tal manera que la transacción se constituyó de facto, en el campo de procesamiento de la política con la oposición sandinista. Una vez logrado un nivel de acuerdo, el gobierno procedió a operacionalizarlo utilizando la vía de los decretos y prescindiendo del parlamento, que tuvo prolongados períodos de crisis e inactividad.

Por su parte, el sandinismo utilizó la transacción para contener a los sectores más radicales de la derecha y a su propia base social, rehacer una imagen de partido responsable y darle una respuesta al síndrome del desalojo. Ambos actores, gobierno y sandinismo, valoraron enormemente el mecanismo encontrado. Sin embargo, el FSLN no se libró de las tensiones internas, las cuales se produjeron fundamentalmente con un grupo de cuadros sandinistas ubicados en el ejército y una parte de su propia bancada parlamentaria, la cual se escindió en 1994.

Durante este período, el esquema de transacciones fue exitoso porque le dio continuidad a la Constitución y permitió la profesionalización del ejército y la policía, pero también porque gradualmente fue alcanzando autonomía política y se fue ampliando del ámbito

político al económico, tal como quedó en evidencia con las concertaciones de 1991 y 92. El resultado fue que el FSLN aceptó el plan de estabilización y ajuste a cambio de poder insertarse en las reformas como fuerza política con espacio económico.

En la medida en que el esquema de transacciones se volvió más autónomo y sus acuerdos se operaron utilizando las ventajas de contar con un régimen presidencialista, el ejecutivo se distanció también de la opinión pública y los diversos sectores sociales, en particular a los más afectados y marginados. Comenzaron entonces a cerrarse los espacios de debate para ocultar el balance entre los perdedores y ganadores de las transacciones, además de la falta de transparencia e impunidad. El resultado fue una “disciplina social” que procuraba la necesaria estabilidad económica y política, y que arrastró tras de sí a todos los actores, incluyendo al parlamento y la UNO.

Las intenciones del Gobierno y un sector del FSLN de constituir un polo hegemónico que le diera continuidad a la transición utilizando el esquema de transacciones políticas establecido, provocaron rupturas dentro del FSLN y la UNO, y dieron lugar a una corriente de críticas que veían en este hecho indicios de un cogobierno. De ahí que las reformas constitucionales de 1995 tuvieron el doble propósito de legitimar las reformas económicas y reaccionar contra el esquema de transacciones y el presidencialismo, intentando reforzar el parlamento. Esto prácticamente sepultó las pretensiones políticas de continuidad del gobierno Chamorro que había promovido la constitución de una organización política denominada Proyecto Nacional.

A finales del período de gobierno Chamorro, en 1996, el esquema mantenía su autonomía aún con los costos políticos pagados y había logrado hacer pasar lo esencial de las reformas. La UNO no había resuelto la continuidad de la coalición en el gobierno a través de un partido y estaba más fragmentada que el FSLN. En este contexto se incrementaron los temores de un triunfo sandinista en las siguientes elecciones presidenciales, y llevaron a reagrupar a la derecha bajo la bandera liberal del PLC y el liderazgo de Arnoldo Alemán, quien ganó la presidencia y una mayoría parlamentaria. Con el nuevo gobierno liberal se renovó el síndrome del desalojo.

El aprendizaje intensivo del FSLN en el período anterior les permitió utilizar nuevamente el esquema de transacciones con el nuevo gobierno, pero a partir de esa fecha se fue desnudando su verdadero propósito: la preservación de cuotas de poder dentro del sistema político. A lo largo del período Alemán la autonomía del esquema de transacciones además de mantenerse, se reforzó hasta subordinar completamente la institucionalidad y el sistema político.

El proceso condujo a un bipartidismo funcional asentado en los liderazgos caudillistas de Arnoldo Alemán y Daniel Ortega, haciendo colapsaron otras iniciativas políticas de centro. Los perdedores no tenían mucha fuerza para interrumpir el juego, a pesar de sus denuncias y críticas. La tragedia del huracán Mitch en 1998, contribuyó a reforzar este entendimiento, consolidándose definitivamente con el pacto político realizado en 1999 entre el FSLN y el PLC. Las principales consecuencias del pacto fueron el cierre del sistema político, la exclusión de otros actores y fuerzas dentro del sistema político y el control partidario sobre los otros poderes del estado. Para ello, los partidos pactantes realizaron una serie de reformas constitucionales y reformas a la ley electoral en el año 2000, a finales del gobierno Alemán.

Durante las elecciones del 2001, el PLC logró ganar nuevamente la presidencia y la mayoría parlamentaria, sin embargo, la primera decisión del gobernante electo, Enrique Bolaños, fue emprender una campaña contra la corrupción que implicó abrir procesos judiciales y, más tarde, el encarcelamiento del ex presidente Alemán y algunos de sus más cercanos colaboradores. Esta decisión produjo fuertes conflictos entre los sectores del PLC afines a Alemán y el gobierno, partiendo a la cúpula del partido en varias fracciones; lo mismo ocurrió en la Asamblea Nacional donde se conformó una bancada “bisagra” con diputados liberales y de corrientes afines.

El esquema de transacciones, sin embargo, ha permanecido intacto y ha sido utilizado provechosamente por el FSLN para mantener el pacto Alemán-Ortega y para negociar con el gobierno, colocado ahora en una situación de profunda debilidad a falta de base social, apoyo parlamentario y con los demás poderes estatales en su contra.

Este esquema es uno de los primeros y más importantes resultados del proceso político, y en relación al modo de gobernabilidad, muestra una dinámica cada vez más autónoma de funcionamiento, concentrado en dirimir la distribución de los espacios de poder en los poderes del Estado y el sistema político más que en los problemas de fondo del país, los cuales habían sido confiados exclusivamente a la evolución de las reformas económicas y la condicionalidad externa.

- La viabilidad de las reformas económicas

Las reformas estructurales y del Estado se operaron con la presencia determinante de las instituciones financieras internacionales y la condicionalidad. Para operarlas se estableció una triangulación entre el ejecutivo, sus equipos técnicos, las IFI y los grupos de interés político y económico; esta triangulación se impuso, toda vez que los sectores dominantes, informados previamente de las medidas que se tomarían, anticipaban su propia inserción en ellas, negociando tiempos y medios para tal fin. Este tipo de operaciones redujo el espacio para un consenso democrático entre el Gobierno, la participación social y el interés público. De acuerdo con Andrea Costafreda, analista del IIGOV³⁰, este tipo de situaciones aparecen cuando se pasa de la primera generación de reformas realizada por un pequeño grupo de técnicos y burócratas aislados dentro del Estado, a la siguiente generación, en la cual es fundamental la concreción de coaliciones democráticas que sustenten el proceso de reforma del Estado. En efecto, tras la experiencia acumulada en las últimas décadas, se demuestra que la insularización de la toma de decisiones políticas a manos de una élite tecnocrática, impermeable al proceso democrático, no garantiza el éxito de las reformas. Solamente la implicación de los actores sociales, económicos y políticos locales, y su participación a través de mecanismos democráticos en el proceso de toma de decisiones puede desarrollar políticas exitosas y sostenibles en el tiempo.

En el caso de Nicaragua, esta situación además de condicionar la discusión de la naturaleza de las reformas, limitó los puntos de apoyo necesarios para una gobernabilidad democrática, en tanto las reformas iniciadas en el 90 y operadas hasta el día de hoy, tenían un objetivo explícito: dismantelar el modelo económico de los 80 y recomponer la hegemonía integral del empresariado.

³⁰ Costafreda, Andrea. La hipótesis de la viabilidad política en la estrategia del desarrollo. IIGOV. 2004.

El argumento esgrimido era que había que pasar de una economía dirigida por el estado a una economía dirigida por el sector privado, en un mercado desregulado y dentro del marco de la condicionalidad.

Ese argumento caía en la confusión entre economía y negocios y entre desarrollo y mercado, algo que en Nicaragua históricamente ya había dado malos resultados, no consideraba nuevas realidades sociales y económicas, y no tenía ninguna visión acerca de cómo articular los problemas de la reconstrucción del país, el desarrollo, la pobreza y las reformas. En realidad, el único norte era la aplicación de un programa estándar de ajuste estructural.

El enfoque, en el fondo, era persistente y sólidamente proporcional a la cristalización de intereses muy exclusivos de recomposición de un sector comercial y financiero que veía en las reformas el ariete político y económico para legitimar su retorno político y recapitalizarse. Esto fue constatado tempranamente por los analistas: “No es de extrañarse que el puente tomado por la elite dominante del país para viabilizar su retorno a las esferas del poder político, sea través de la condicionalidad de los organismos financieros internacionales...En un país postrado es mucho más fácil que prospere la convergencia de intereses entre los financiadores externos y la coalición de empresarios comerciales y financieros”³¹.

Pero, la recomposición que debía ser operada mediante la inversión eficaz de los sectores productivos, se realizó a través de una acelerada transferencia de activos y recursos financieros inducida por la acelerada privatización y el desmantelamiento del sector público. De hecho, esto se convirtió en una suerte de acumulación primitiva para recomponer a cualquier precio la clase empresarial. Prueba de ello es que, pese a un período de recesión y lenta recuperación económica, los grupos ganadores acumularon patrimonio, ganancias y poder en el control de los bancos, el comercio y las principales actividades rentables del país, siendo favorecidos por el accionar del gobierno durante los tres sucesivos gobiernos de 1990 hasta la actualidad.

El sector financiero es el ejemplo emblemático de ello a partir del poder que ha adquirido. Más allá de las recuperaciones, indemnizaciones y el tratamiento favorable que resarcieron con creces a los antiguos empresarios, las privatizaciones efectuadas durante tres años, permitieron que el sector privado grande acumulara el 60% de las empresas del sector público y el 71 % en valor, según datos de la CORNAP del año 92.

Durante el primer quinquenio de la administración Chamorro se abrieron 10 bancos privados con aportes de capital irrisorios (2 millones dólares), de los cuales hoy solamente quedan 4. En menos de tres años se liberalizó el sector financiero utilizando el mecanismo de los decretos presidenciales y sin la legislación correspondiente. Al inicio de este proceso en los 90, el sector financiero privado, según la SIB, llegó a obtener rápidamente el 37.6% de los depósitos y el 18.2% de los préstamos, mientras la banca estatal conservó 62.7% de los depósitos y el 81,2% de los préstamos.

³¹ Neira, Oscar. ESAF: condicionalidad y deuda. Cries. Managua, 1996. Pág. 4.

El dato anterior sugiere que, desde la perspectiva de los grupos económicos viejos y emergentes, era indispensable arrasar el sector financiero público para darle espacio a su recomposición rápida³².

Los privilegiados créditos concedidos no serían pagados por el cierre de la banca estatal como lo demostró el caso del Banades y el Banic durante la administración Alemán a partir de 1997. El Banco Nacional de Desarrollo era la entidad financiera estatal mas importante por sus vinculaciones con la economía en particular con la agricultura, mientras que el Banco Nicaragüense era la segunda entidad en importancia en el mercado financiero.

Con la desaparición del sector público financiero, los bancos privados comenzaron a concentrar rápidamente el ahorro, las cuentas de instituciones públicas, los fondos de contravalor y de cooperación externa y reorientaron el crédito hacia grupos conexos ligados a actividades comerciales; por otra parte, establecían condiciones, prácticamente onerosas, al resto de sectores o simplemente los abandonaban.

	Cantidad	Concentración del crédito
1993	13 bancos 10 privados	8 % de clientes reciben 73% del crédito.
1999	6 bancos privados	0.6% clientes reciben 46.8% del crédito en córdobas. 4.2 % clientes reciben 64.1 % del crédito en dólares.

Fuente: elaboración propia.

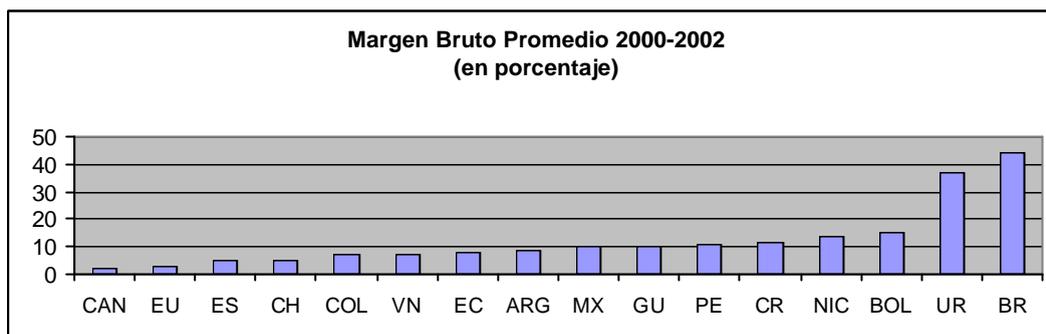
Los bancos privados: BAC, BANCENTRO, Banco Uno y BANPRO, representaban la recomposición de grupos económicos, algunos existentes desde los 70. Por su lado, grupos emergentes desde el sandinismo y otros sectores intentaban consolidarse en el marco de una dura disputa con sus propias instituciones financieras, tales como el Interbank, Bancafé, Bamer, Banco Sur y el BDF. Mientras tanto, los cargos de la superintendencia de bancos eran repartidos en cuotas partidarias. De este último grupo solamente sobrevivió el BDF, probablemente por el respaldo de los fondos que maneja para el Ejército.

El sector financiero se ha convertido en un grupo de poder importante favorecido por una posición de monopolio, las facilidades fiscales de las que goza, las ganancias generadas por un comportamiento agiotista, las quiebras bancarias orquestadas desde el sector político y los grupos más fuertes, y además por la explotación de la deuda interna. En este último caso, para resarcir al 5% de los ahorristas de los bancos quebrados, los cuales se adjudicaban la mitad de los ahorros, el gobierno Alemán emitió bonos de deuda pública a tasas del 18 al 20% de interés, muy por encima de las tasas de interés promedio vigentes en el mercado, las cuales eran entre el 5 y 6 %. Los bonos, llamados Certificados Negociables de Inversión (CENIS), fueron distribuidos sin que se produjera una licitación

³² Nunca se conoció la lista de las personas involucradas en la quiebra del banco estatal Banades, igual que tampoco se ha dado a conocer la auditoria del otro banco estatal, Banic, realizada por el Banco Mundial.

pública, mientras los fondos fueron trasladados directamente a bancos privados, principalmente el Bancentro y el Banpro³³.

Nicaragua se ubica como el cuarto país de América Latina en margen financiero y como el primer país en la región con liquidez en su sistema financiero, rondando el 43 por ciento sobre sus activos productivos³⁴. Es decir, en el segundo país más pobre de América Latina, Nicaragua, el sistema financiero tiene la cuarta tasa de rentabilidad más alta del continente.



Fuente: Fidel Jaramillo.

Citado extensamente, el economista Adolfo Acevedo afirma:

“El BANPRO, principal tenedor de CENIS por quiebras bancarias, aparece aprobando operaciones irregulares en todos los casos de lavado que se imputaban a Alemán. Además, las empresas de los grandes grupos económicos han continuado haciendo todo lo posible para evadir y eludir el cumplimiento estricto de sus obligaciones.

Por ejemplo, en un estudio reciente sobre el impacto de la Ley de Equidad Fiscal sobre la recaudación fiscal, efectuado para UCRESEP, consigna que las empresas en su declaración anual del IR, redujeron drásticamente de un año a otro, el valor en libros de sus activos brutos, a raíz de que la Ley de Equidad Fiscal introdujo un pago mínimo del IR del 1% sobre el valor en libros de los activos brutos de las empresas. Esto redujo sensiblemente los rendimientos esperados de esta medida y provocó el incumplimiento de la meta de recaudación comprometida con el FMI en el año 2003.

Se encontró además que los bancos evadieron el pago de más de C\$ 600 millones en concepto de IR (lo cual, si se aplican las multas y recargos establecidos por la Ley, este monto se elevaría a C\$ 1,000 Millones) los 6 años anteriores al 2003, y no estaban pagando el IR conforme la tasa del 30% establecida por la Ley, sino únicamente el mínimo del 0.6% sobre los depósitos.

Según el experto del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos que está apoyando una consultoría para el Ministerio de Hacienda sobre evasión fiscal, la brecha fiscal del

³³ Al respecto, ver el artículo de Iván García. Los Cenis y el déficit del presupuesto. El Nuevo Diario. 22/4/2004.

³⁴ Fidel Jaramillo; et. al. Margen financiero y poder de mercado en el Ecuador. Revista Gestión. Corporación Andina de Comercio. Noviembre, 2003.

impuesto sobre la renta fue del 71 %, la cual equivale al total del impuesto que se dejó de pagar entre el total recaudado.

Si los sectores dinámicos no pagan impuestos, entonces éstos recaen desproporcionadamente sobre el resto de sectores, los no dinámicos, y el país jamás logrará contar con los recursos requeridos para efectuar el esfuerzo sobrehumano que requiere para invertir en capital humano y recuperar una perspectiva mínima de futuro.

En mi propia estimación, el Gobierno ha desviado 670 millones de dólares, que al tipo de cambio promedio anual de este año equivalen a 10,678 millones de córdobas, por concepto de haber destinado discrecionalmente el alivio de la HIPC, el cual debía destinarse a aliviar la situación de los más pobres, para enriquecer fabulosamente a los más ricos de entre los ricos. Este año, se "ocultaron" más de 1,000 millones de córdobas para atender las demandas del Banco Central en el pago de intereses y mantenimiento de valor de su deuda con los más ricos del país, y no se registró otro monto similar, de las existencias finales de fondos en la tesorería al 31 de Diciembre de 2003, que la ley manda a registrar como ingresos en el Presupuesto 2004".³⁵

Las reformas económicas profundizaron la brecha social existente y consolidaron un círculo de ganadores que interactuaban con el esquema de transacciones políticas y mantenían una complicidad para ocultar las formas en que estos grupos se hacían ganadores. Evidentemente, había de por medio una alianza de intereses. Esto había sido previsto tempranamente en los análisis económicos: "La derrota electoral del FSLN no se trataba de un simple cambio de gobierno, sino más profundamente de un nuevo arreglo de poder excluyente de los sectores populares y empresariales productivos a favor de la dominación oligárquica aliada del capital transnacional"³⁶. Al mismo tiempo, los costos del funcionamiento de las altas esferas del sistema político y el Estado se incrementaron notoriamente con una redistribución de los recursos orientada hacia arriba. El presupuesto global de la Asamblea Nacional creció un promedio de 32.4% anual desde 1997 y los gastos de personal dentro de ese presupuesto se incrementaron un promedio anual de 42.4%. Es decir, aún más rápido que el presupuesto global de ese poder del estado. A eso se le deben agregar las remuneraciones de funcionarios y las prebendas denunciadas continuamente en los medios de comunicación.

Esta manera de hacer las reformas económicas y obtener consenso político reforzó los procesos de la autonomización del esquema de transacciones políticas, la discrecionalidad, la falta de transparencia y la impunidad, además de cavar rápidamente la fosa en que ha naufragado la credibilidad de las instituciones. Pero además, evidencia cómo la colusión de intereses políticos y económicos hizo viables a las reformas, a pesar de los análisis sobre su impacto, racionalidad económica, equidad y transparencia.

Esta articulación entre programas de reforma estándar y los arreglos internos específicos para hacerlos viables, le dan su propia especificidad al modo de gobernabilidad nicaragüense. No obstante, la similitud con otras experiencias permiten establecer una relación entre programas de reformas neoliberales y los modos de gobernabilidad de aquellos países que han sido sometidos a la experiencia. Este modo de gobernabilidad denominado ortodoxo y apoyado por las IFI, considera que el buen gobierno es aquel que hace pasar las reformas económicas liberales sin ceder a la presión de los afectados, deja

³⁵ Declaraciones públicas realizadas por Adolfo Acevedo. 05/12/04.

³⁶ Neira, Oscar. Op. Cit. Pág 5.

instalada una capacidad administrativa, estabilidad política, seguridad de los contratos y un mercado desregulado y abierto. El problema central fue que el programa de reformas combinó un esquema de viabilidad que se apoyó en el juego de transacciones cada vez más autónomo y en el ascenso de los grupos beneficiarios de las reformas en la economía, del usufructo de los recursos del estado y de las oportunidades en la política como consolidación de una estructura de poder.

Las características del programa de reformas

De acuerdo a los organismos financieros internacionales, el programa de reformas económicas e institucionales tiene como único criterio de evaluación su propio avance, lo cual lo distancia de las consecuencias sociales y políticas en dos sentidos: la forma como obtuvo viabilidad y el impacto en la sociedad de las medidas en sí mismas. Esto explica la paradoja de que mientras el país avanza en las reformas y es calificado en progreso positivo, por otro lado, no se puede explicar la degradación social y política.

Indiscutiblemente las razones son externas, políticas y casuísticas. La clave para comprender la paradoja se encuentra en la correlación entre características de las reformas, tipo de viabilidad política y resultados.

Marco de las reformas	Características sociopolíticas	Resultados
Programa estándar	Baja capacidad de organizar consenso abierto	Reformas costosas
Alta condicionalidad	Apoyo en transacciones autónomas	Cierre del sistema político Estado débil y dependiente
	Vaciamiento de la política	Debilitamiento de la democracia
	Desorganización social	Incremento en asimetrías de poder Falta de contrapesos
	Grupos minoritarios favorecidos	Concentración económica Disminución de pobreza con pobres resultados Estabilización sin transformación productiva
	Corrupción	Reforzamiento/recomposición de grupos de interés económicos y políticos Exclusión

Fuente: Elaboración propia. CINCO

Un programa estándar

El programa de estabilización y ajuste aplicado en Nicaragua fue radicalmente ortodoxo, tal como lo reconocieron en diferentes fechas la CEPAL, el PNUD, el mismo gobierno y, circunstancialmente, el Banco Mundial. La lucha contra la hiperinflación, que fue exitosa hasta 1992, se hizo con una sobredosis de restricciones financieras y reorientación radical de los recursos que no tenían en cuenta las condiciones de posguerra, las nuevas realidades sociales y económicas creadas y, sobre todo, no se acompañaban de ninguna estrategia de reactivación de la producción. El programa de reformas fue incapaz de

vincular la estabilización con la producción, y ambas con la reconstrucción del país. Estos aspectos fueron señalados en reiteradas oportunidades por economistas independientes nacionales y algunos informes externos, como los de CEPAL.

Alta condicionalidad

La aplicación del programa en condiciones políticas difíciles exigía negociaciones permanentes. Sin embargo, la alta condicionalidad fue un instrumento muy potente para mantener el rumbo y cerrar las posibilidades de buscar las necesarias adaptaciones a la realidad del país. La acción de las IFIS ha sido doble en el sentido de condicionar, incluso metas imposibles de cumplir por el país, pero también de proporcionar apoyo político, económico y protección, independientemente del deterioro institucional del país o del impacto de las medidas aplicadas. Su comportamiento ha sido particularmente dañino en las privatizaciones y la reforma financiera, dos áreas con impacto directo sobre las condiciones de gobernabilidad del país, incluso en relación a la transparencia, la integridad y la buena administración, desde el punto de vista de las mismas multilaterales.

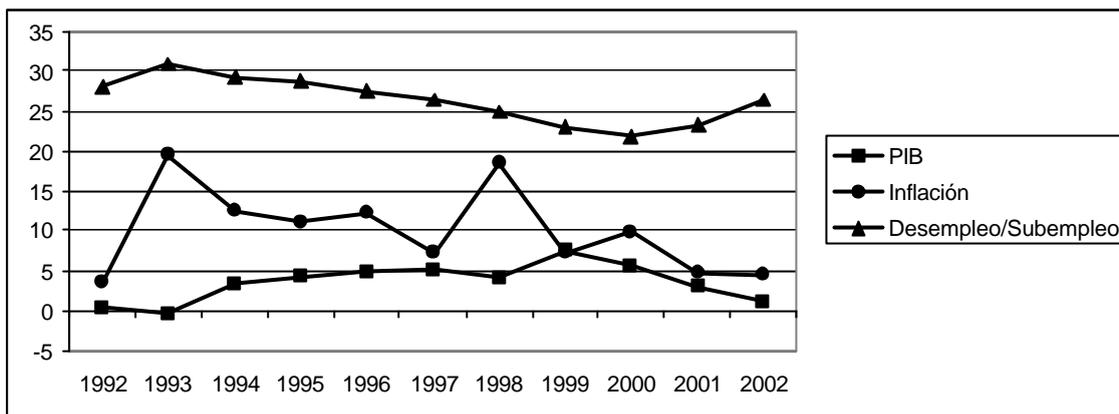
Estabilización y reformas	Condicionalidad	Contenido
Estabilización. 1990	AID	Elaboración del plan económico. Liberalización del comercio y las finanzas. Reducción de los empleos públicos. Plan de gestión de la deuda. Acuerdo con el FMI
Estabilización y reactivación. 1991	AID, FMI, BM, BID	Ajuste. Desregulación financiera. Privatización del sector público. Condicionalidad cruzada.
Estabilización y reactivación. 1992-1993	AID	Liberalización del mercado de divisas. Desmantelamiento de la red nacional de distribución agrícola. Liberalización de los seguros. Apoyo a la banca privada. Descentralización.
Estabilización y reactivación. 1994 – 1999	FMI	Condicionalidad sobre la política monetaria y fiscal. Privatización total de los activos y servicios públicos. Desmantelamiento de los bancos nacionales. Privatización de la seguridad social. Programa de modernización y reforma del Estado.
Otras reformas pendientes . 2000 –2001	BM, BID	Modernización del aparato judicial y de la contraloría.

Fuente: Neira, Oscar. Op. Cit. Gobierno de Nicaragua. Documento de ERCERP. 2001.

Resultados económicos y sociales negativos. Exito limitado

Aparte del control de la inflación, los resultados económicos y sociales de los programas de ajuste y reforma son limitados desde el punto de vista de la pobreza, la reactivación de la producción y el empleo.

Evolución del PIB, la inflación y el desempleo

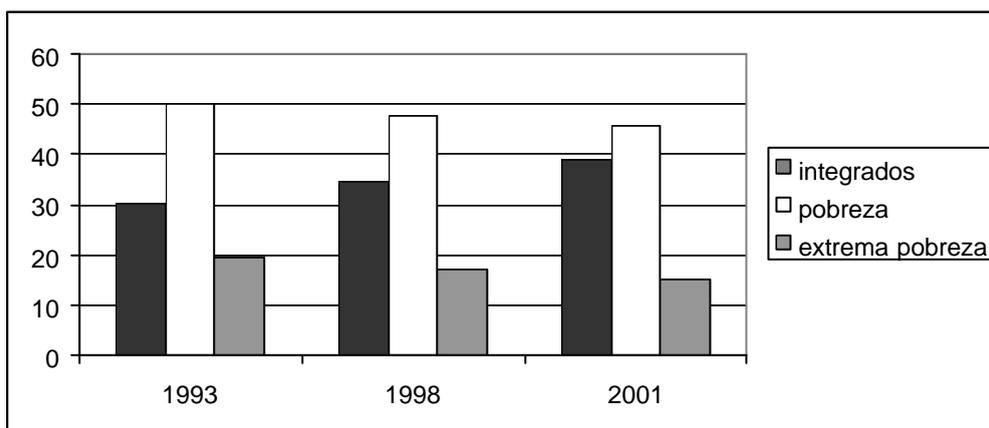


Fuente: Banco Central. 2003.

Es obvio que la estabilización y el ajuste implican costos, pero las reformas no deberían tener necesariamente un sesgo social y político excluyente, éste depende de las coaliciones e intereses que las ejecutan y del modelo económico que pretenden instaurar.

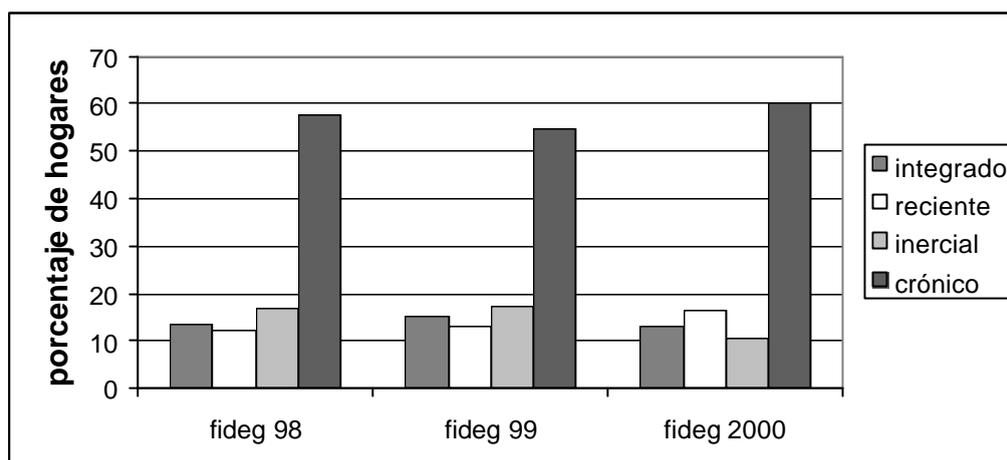
Convertir la pobreza en elemento determinante del debate sobre el éxito de las reformas es muy controvertido.

Evolución de la pobreza, según consumo. 1993 – 2001



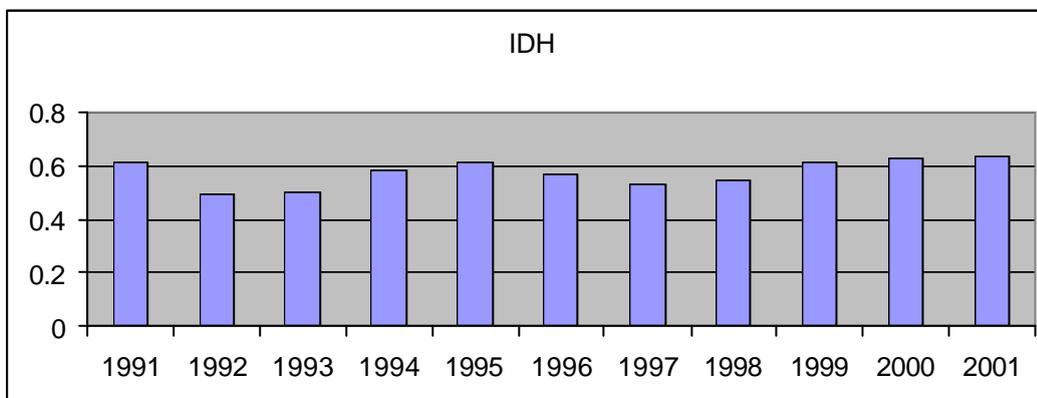
Fuente: INEC. MECOVI, 2001.

Los informes oficiales afirman que la extrema pobreza ha sido reducida, pero, en cualquier caso, se mantiene arriba del 45% de la población. Fuentes independientes señalan su agravamiento. Al utilizar el método combinado que cruza datos del ingreso de los hogares con las necesidades básicas insatisfechas, los datos reflejan una imagen distinta. En el cuadro siguiente se pone en evidencia el agravamiento de la pobreza crónica, es decir aquellos que son pobres por sus débiles ingresos y por la insatisfacción de sus necesidades básicas.



Fuente: FIDEG.

Mientras tanto, los indicadores de desarrollo humano han permanecido estancados.



Fuente: PNUD.

Baja capacidad de organizar un consenso

A pesar de la creación de distintos espacios de diálogo político y social, el programa de reformas nunca ha conseguido crear las condiciones de una coalición social en expansión debido a su impacto social y al cierre del sistema político. Por el contrario, se instaló gradualmente en una coalición minoritaria y prebendaria. La mayoría electoral se forma en esas condiciones en un clima de extrema volatilidad, en un contexto donde las instituciones poseen un porcentaje de confianza y legitimidad que no sobrepasa un 20% de la opinión favorable.

Corrupción

Más allá de los criterios éticos y su impacto en la credibilidad de las instituciones, la corrupción ha sido instrumento para reorganizar grupos de poder económico, beneficiándose de la opacidad y la rapidez de las reformas. Las IFI reaccionaron modesta y tardíamente para no cuestionar el programa, en consecuencia con la actitud prevaleciente en otros países e independientemente del régimen político y situación de partida.

Los casos de quiebras bancarias manipuladas políticamente para obtener o reconcentrar activos, los grupos favorecidos desde el poder, así como la privatización, han sido un poderoso instrumento en manos de la coalición pro reformas.

Estimación de apropiaciones por grupos económicos y políticos (en millones de US \$)

Apropiación	Monto
Privatizaciones	1,950
Pagos en bonos	650
Pérdidas por quiebras bancarias	525
Apropiación de cooperación internacional	875
Transferencia de bienes a privados	500
Apropiación gobierno liberal	400
Total	4,900

Fuente: Oscar-René Vargas³⁷.

Grupos minoritarios favorecidos

Todas las evidencias ponen de manifiesto que las reformas favorecieron nuevos y viejos grupos de poder minoritarios, los cuales se enfrascaron en una dura batalla por el reparto de los activos públicos y la recuperación de las tierras. La concentración financiera y comercial según algunas estimaciones³⁸, es equivalente a la de los años 70, mientras que la reconcentración de la tierra continua acelerándose.

Pero el sector donde es más evidente la concentración de poder y los beneficios es el financiero. Además de la centralización del capital en pocos bancos, posee una alta concentración del crédito, se han beneficiado de una prolongada exención de impuestos, equivalente a unos mil millones de córdobas y una alta rentabilidad (21% de interés sobre bonos), de la captación de la deuda pública que constituye una verdadera transferencia de impuestos y de la reducción de deuda a los grupos financieros.

La hegemonía del sector financiero, caja reservada de los grupos económicos, repercute sobre el conjunto de la economía. En efecto, este sector controla el ahorro nacional y las remesas, decide quién produce qué en Nicaragua, dándole prioridad al comercio y a los

³⁷ Vargas, Oscar-René. Círculos del infierno. Corrupción, dinero y poder. CEREN. Managua, 2000.

³⁸ Confidencial. No. 388. Mayo, 2004.

servicios, actividades controladas por sus mismos grupos, penalizando la agricultura y la pequeña y mediana empresa.

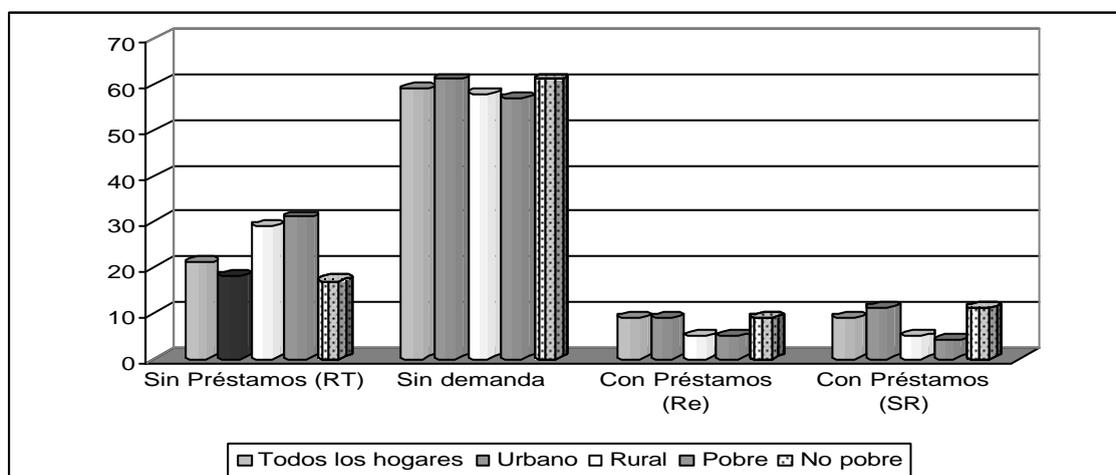
Acceso al crédito y la asistencia técnica

Región	Explotaciones agropecuarias	Asistencia técnica (%)	Solicitud de financiamiento (%)	Financiamiento recibido (%)
León	11.676	15	25	17
Subregión	4.272			
Matagalpa	21.931	12.4	30	21
RAAN	16.591	2	17	4
RAAS	22.696	3	15	4

Fuente: CENAGRO.

Otros estudios sobre el mercado financiero nicaragüense como el de Arie Sanders y Nusselder, señalan las restricciones de los hogares en el acceso al crédito. “En Nicaragua, la restricción al acceso al crédito es alto, sólo el 9 % de los hogares lograron obtener un préstamo con el monto deseado bajo las condiciones establecidas. Por otra parte, el 23 % de los hogares se encuentra en una situación de restricción total de acceso a crédito”³⁹. El gráfico abajo, destaca que los hogares rurales y pobres son los más castigados.

Restricciones en el acceso a préstamos

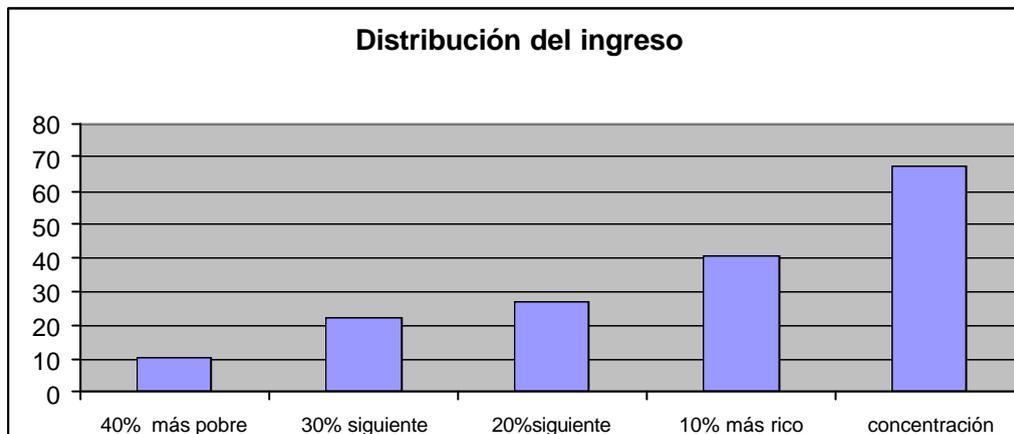


Nota: (RT), Restricción total; (Re), Restringidos; (SR), Sin restricción.
Fuente: Sander y Nusselder.

Este panorama se confirma en el último reporte del Banco Mundial sobre la pobreza en Nicaragua, el cual señala que el porcentaje de familias que usó asistencia técnica en la agricultura disminuyó del 16% en 1998 a 13 % en 2001, y los usuarios del crédito registraron un leve incremento que va de 9% en 1998 a 10% en 2001. Más grave aún es el señalamiento que la modalidad en que se oferta el crédito conlleva el riesgo de

³⁹ Sanders, Arie y Nusselder, Hans. El mercado (micro) financiero en Nicaragua. Managua, 2002.

incrementar la pobreza⁴⁰. Por el lado del comportamiento de la distribución del ingreso tampoco hubo mejoras.



Fuente: Estado de la Región. IDH-PNUD 2003.

Reformas costosas

Las reformas han sido costosas para el país debido a la destrucción de los activos productivos en el momento de su privatización, pues esto significó que se perdieron las inversiones realizadas, y, porque las privatizaciones se hicieron a precios que significaron pérdidas netas para el Estado. El nuevo endeudamiento interno (1,460 millones de dólares en 2002) y externo (3,900 millones en nuevos préstamos al 2003), representan unos 5,300 millones de dólares de endeudamiento que acompaña a las reformas. Los fondos implican costos que deberán pagarse, aunque los términos establezcan condiciones blandas. En áreas como la privatización de empresas públicas rentables, las reformas han disminuido las transferencias al Estado para financiar eventualmente programas sociales y en otros casos amenazan con graves déficit, como la reforma de la seguridad social, que penalizan estructuralmente la solvencia del estado, de la misma forma en que ha ocurrido en países como Argentina y Bolivia.

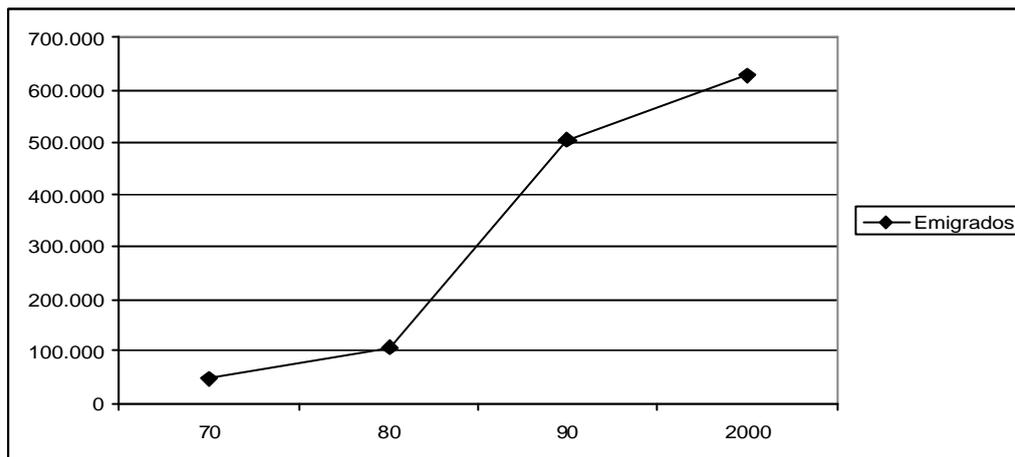
La cooperación internacional representa un costo de oportunidad, ya que determinada por el contenido e impacto de las reformas, el país no tiene la capacidad de utilizarla para invertir la tendencia. Las donaciones acumuladas al 2003, sin contar a las ONG, representan unos 3,478 millones de dólares, los que representan proporcionalmente el 64.4 % del nuevo endeudamiento. La cooperación internacional, entonces, queda circunscrita a un mecanismo objetivo de acompañamiento y compensación del costo económico y social de las reformas, estéril para el desarrollo del país.

⁴⁰ Banco Mundial. Nicaragua. Reporte de pobreza. Aumentado el bienestar y reduciendo la vulnerabilidad. Informe No. 26128-NI. Departamento de Centro América. Región de América Latina y el Caribe. 2003. Pág. 33 y ss.

La desorganización social

A los efectos de la pobreza, la emigración se ha agregado para incrementar el fenómeno de fragmentación y desarticulación de los tejidos sociales. Pero en términos prácticos, se ha constituido en una válvula de escape a la crisis provocada por las reformas económicas.

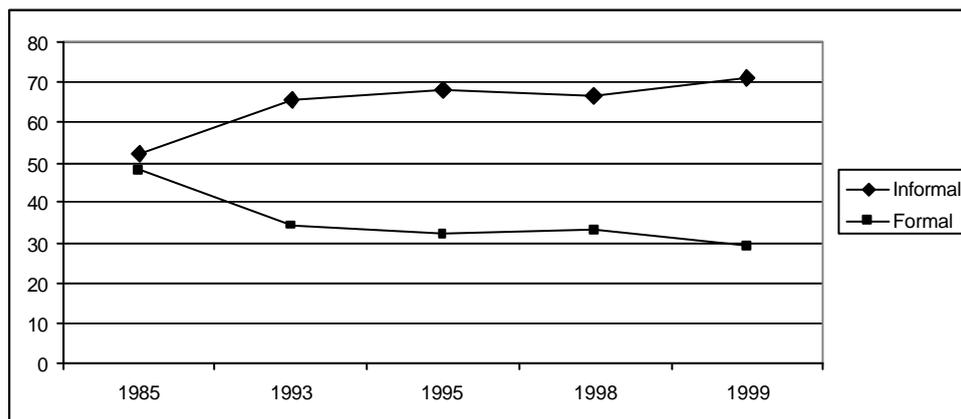
Evolución de las migraciones, por décadas



Fuente: CONPES. Nicaragua: migraciones externas. Managua, 2001.

El crecimiento del sector informal causó la descomposición del tejido social y debilitó las organizaciones sociales, acompañando otros procesos de cooptación y sustitución política que privaron a las capas populares de los instrumentos necesarios para intervenir políticamente.

Evolución del mercado laboral. 1985 – 1999



Fuente: Informe de DHPNUD, 2001.

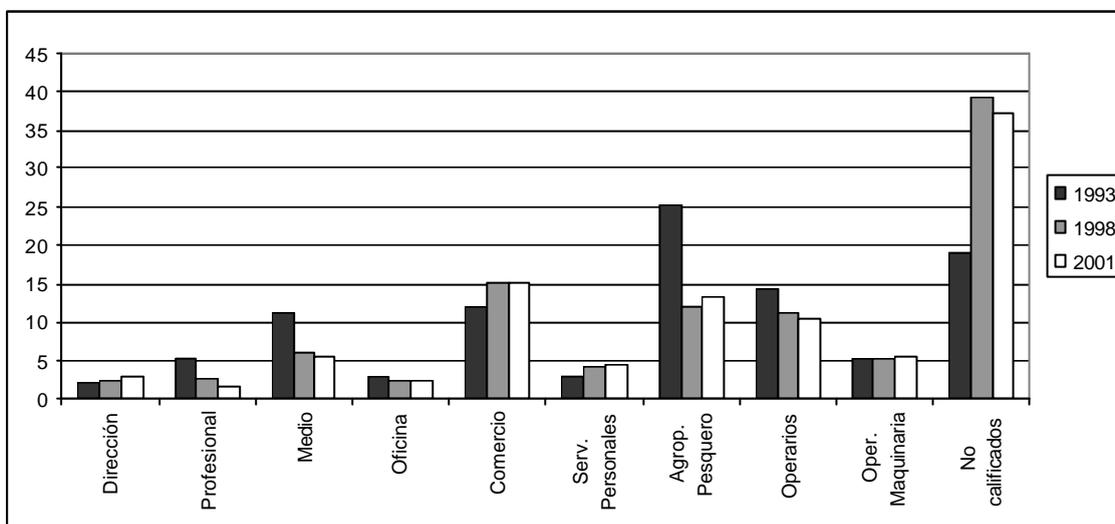
En este marco, se redujeron los sindicatos, las cooperativas agrícolas y las organizaciones rurales de trabajadores, y especialmente la visibilidad de los pobres

rurales, quienes son considerados sólo un dato en las encuestas sobre pobreza. Los espacios participativos en el nivel local y los nuevos movimientos asociativos no han logrado compensar esta realidad y constituirse en una nueva estructura de representación y movilización social.

La estructura productiva

Nicaragua no experimentó procesos de reconversión productiva importantes desde los años cincuenta. Las reformas no colaboraron en una estrategia de reconversión o diversificación, aunque ésta es urgentemente necesaria, y se limitaron a redistribuir la propiedad entre las elites económicas y políticas. Además de afectar a la estructura productiva, esto bloquea otros procesos de movilidad e integración social, tal como se puede constatar en la estructura del PIB y en los empleos creados.

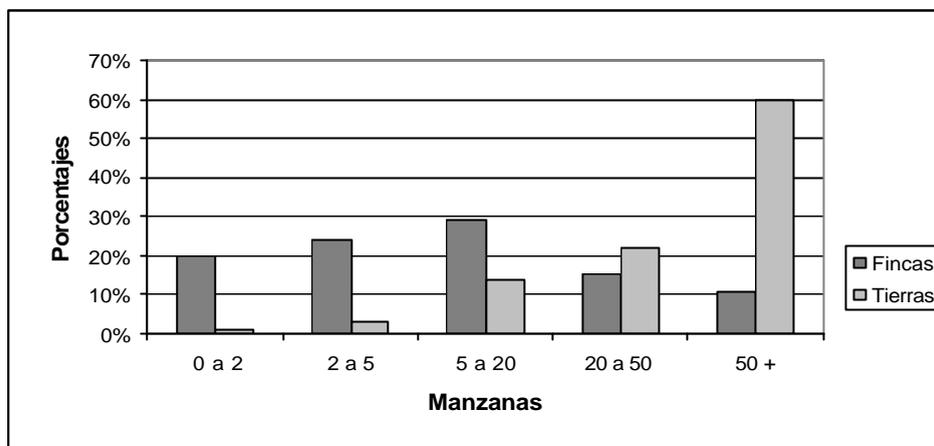
Distribución porcentual de la población ocupada



Fuente: INEC, 2001.

La reforma agraria, aunque es reconocida legalmente, choca con la ecomposición del mercado de tierras y las políticas de ajuste sectorial que van en el sentido de una nueva concentración de la tierra.

Distribución porcentual de la tierra en fincas



Fuente: FAO-MAGFOR, 1997 e Informe DHPNUD, 2000.

Por otra parte, las reformas en materia de liberalización del comercio han incrementado el déficit de la balanza comercial a un promedio de 18,6% anual.

El sector público y el papel del Estado

El nuevo papel del Estado, limitándose a administrar las reformas y programas sociales con la cooperación, no contribuyó a reforzar las instituciones y la cohesión territorial del país. En importantes zonas rurales, fronterizas y étnicas, el Estado solamente tiene presencia a través de proyectos de cooperación. El programa de reforma del Estado se hizo sobre la base de una visión puramente administrativa sin relación con la construcción de un Estado nacional o una estrategia de reconstrucción del país. El resultado es un Estado disminuido, desmoralizado y dependiente de la cooperación. El programa de reforma del estado iniciado en 1995 y financiado por el BM acumula 10 años de existencia, ha costado unos 57 millones de dólares y no existen balances ni discusiones públicas sobre sus resultados.

Aspectos como la presencia de la justicia, de otras instituciones y servicios claves permanecen con graves déficit y se han mantenido en el tiempo. Carencias de base se manifiestan en el analfabetismo y el analfabetismo funcional masivo, indicadores que reducen las condiciones mínimas de integración a la vida social. El nivel educativo bajo y el nivel de morbilidad de la población, que mantiene sus ritmos de crecimiento, son signos de la débil cobertura de servicios esenciales.

El papel del Estado no es independiente de la actuación del gobierno, por lo tanto, luego de tres gobiernos liberales consecutivos ha quedado establecida una continuidad en la acción estatal. Durante los últimos quince años el papel del estado nicaragüense se ha reducido a administrar el ajuste y los programas de cooperación.

El resultado del proceso de ajuste y de reformas económicas plantea serias interrogantes alrededor del papel futuro del Estado en la economía. La tendencia que se avizora en la perspectiva es la de un administrador de servicios sin capacidad de regulación ni orientación estratégica, funcional a un modelo económico donde los impulsos

fundamentales son confiados a la atracción de inversión externa, zonas francas e integración a los tratados de libre comercio como el CAFTA, las remesas provenientes de los migrantes y la oferta de la cooperación externa.

En este marco, el mercado interno no tiene un peso importante ni juega ningún papel, tal como se expresa en dos fenómenos interrelacionados: la consolidación del sector informal y la emigración. Estos se acompañan del papel pasivo del Estado en acciones e instrumentos de fomento, particularmente en políticas públicas para la agricultura y las pequeñas y medianas empresas, a excepción del incremento de la infraestructura de comunicaciones y de transporte, una acción estimulada obviamente por la cercanía de la firma del CAFTA.

En perspectiva, la integración al CAFTA representa la coronación política de un modelo económico orientado al exterior y desregulado. Su contenido reconoce, por una parte, la dependencia de cuotas de exportación al mercado de Estados Unidos, las que ya existían en la iniciativa del Caribe y Centroamérica; por otra parte, implica el abandono de políticas activas de desarrollo en función de liberalizar el mercado regional. Esto implica el abandono de dos expectativas surgidas del proceso de pacificación y democratización: reactivar la integración centroamericana y generar políticas económicas activas que atacaran la pobreza.

Los recientes esfuerzos del gobierno establecer los conglomerados o clusters, como propuesta estratégica de desarrollo han sido severamente criticados por generar enclaves no integrados, las perspectivas de débil impacto en el empleo y el desarrollo social, y la permanencia de la desarticulación territorial, asunto bastante dramática en el país, especialmente respecto a las regiones autónomas del Caribe.

En ese panorama, los rumbos futuros están fuertemente condicionados tanto por el modelo económico surgido de las reformas como por la imposición del CAFTA. El replanteamiento del papel del estado en el ámbito económico sólo tiene sentido, entonces, si se discute el modelo económico y se examina el modo de integración al comercio internacional.

Los arreglos en torno a los espacios de poder político

Los ajustes permanentes de los espacios políticos, de los partidos en la institucionalidad y las relaciones entre poderes del Estado, han sido objeto de fuertes transacciones políticas durante todo el periodo iniciado con la transición de 1990. Pese a su virulencia y a las sucesivas crisis que han caracterizado el proceso, desde 1994 la negociación no incluyó los temas socioeconómicos vinculados a las reformas u opciones de estrategia de desarrollo.

La discusión de temas económicos ocurrió esencialmente en situaciones críticas o por presiones sociales. Los sucesivos arreglos políticos no han tenido una connotación programática, han obedecido a los reacomodos de los grupos políticos en términos de poder y control. La cuestión es cómo se relaciona esto con los intereses que expresan y como influyen en el modo de gobernabilidad.

El examen de las sucesivas negociaciones políticas muestra que una vez acordado el marco institucional y aceptado el programa de reformas económicas, los contenidos de las transacciones se orientaron a reformas parciales que redefinían espacios en el

sistema político. Con todos los incentivos disponibles la política se convirtió en un juego exclusivo de reacomodos dentro de la institucionalidad para tener acceso a los recursos y el control.

“La clase política actual siguiendo la tradición de las élites que han gobernado Nicaragua, ha utilizado para satisfacer sus intereses ideológicos, la reforma constitucional. En el reciente cuarto de siglo ha entrado en vigencia una Constitución en 1987 y se han operado tres reformas⁴¹: en 1990, 1995 y en el año 2000. Esto nos plantea un interés jurídico: analizar cómo la estructura jurídica principal del país se ha modificado sistemáticamente, no siempre sin reparar en los alcances o consecuencias que ello puede significar para la estabilidad económica, política y social del país⁴².”

Las sucesivas reformas a la Constitución muestran una tendencia hacia la transferencia creciente de medios de control y decisión a los dos partidos dominantes en la Asamblea Nacional, pero sin establecer los contrapesos necesarios y el equilibrio entre poderes, propios al sistema parlamentario o mixto.

1995	2000	2004
Cambio papel del estado. Pluralismo político y nuevos derechos. Cambios de régimen de propiedad. Establecimiento de segunda vuelta para elecciones presidenciales. Cambio competencias de la Presidencia a favor de AN.	Modificación de composición órganos estatales: CSJ, CGR y CSE. Reforma Ley Electoral. Condiciones de inmunidad.	Refuerzo de AN en capacidad de interpelación, selección y destitución de funcionarios. Creación de nuevos órganos: Superintendencia de Servicios Públicos e Instituto de la Propiedad. Control del INSS.

Nuevamente, el estudio de Solís concluye: “En términos generales puede decirse que la reforma de 1995, en el marco de la organización del estado, diseñó un modelo de relaciones interinstitucionales que otorgó un mayor peso al órgano legislativo y limitó las amplias atribuciones presidenciales existentes en el texto de 1987⁴³”. La tendencia continúa en la misma dirección.

El análisis del proceso sugiere la emergencia de una clase política que ha buscado consolidarse en un sistema político democrático, pero vaciado de sustancia, en una fase de descalabro social. El resultado es una gran autonomía y una estructura de intereses que ha cristalizado en el personal político. Las sucesivas transacciones políticas muestran avances en dirección de un bipartidismo que representaría, según sus defensores, la estabilidad y la proporcionalidad de fuerzas en el sistema político, poniendo fin a la fragmentación política, considerada nociva y espuria, y a las tensiones originadas en la amenaza recurrente del desalojo de una fuerza por otra.

⁴¹ En 1994 la Asamblea Nacional aprobó la Ley 173, con la cual se pretendía reformar la Constitución en una legislatura, la que no fue promulgada por la Presidenta de la República, ni mandada a publicar en La Gaceta, Diario Oficial, siendo publicada por el Presidente a la Asamblea Nacional en un diario nacional el 6 septiembre de 1994. **Nota en el original.**

⁴² Solís Román, Azahalea y Blandón Argeñal, Freddy. Análisis jurídico y político del proceso constitucional nicaragüense: Constitución 1987 – Reformas de 1995-2000. CINCO. 2004. (inédito).

⁴³ Solís Román, Azahalea. Op. Cit.

Sin embargo, este esquema es contestado desde otra perspectiva. La estabilidad no se puede alcanzar por acuerdos políticos que no se apoyen en una base social mayoritaria, que los reconozca y los legitime durablemente. Las numerosas negociaciones que ha conocido el país desde 1990 han fracasado justamente por esa razón: han sido excluyentes, dejando a una masa de perdedores frente a un puñado de beneficiados.

La inestabilidad política e institucional tiene parte de su raíz en la sucesión de arreglos que apresan la institucionalidad e impiden el estado de derecho y la legitimidad de las instituciones. En un país con enorme polarización social y fragilidad institucional, es previsible que los factores estructurales de inestabilidad se prolonguen en el tiempo. Todo intento de obtener estabilidad por amarres políticos tiende a congelar y agravar las desigualdades y en este sentido su efecto es negativo sobre la gobernabilidad democrática.

El vaciamiento de la política

Durante los 90, en el nuevo contexto democrático, se esperaba que la política, entendida como manifestación de intereses plurales, formación del interés público y capacidad de optar por parte de los ciudadanos se reforzara, en cambio, resultó acotada y vaciada de contenido⁴⁴. Se pueden identificar dos causas principales:

- La imposición del ajuste y las reformas mediante la condicionalidad inflexible.

Desde 1993, el programa de ajuste y reformas estándar apoyado por la condicionalidad y la inflexibilidad de los IFI, se volvió el marco determinante de la política y el principal argumento de los sucesivos gobiernos para defender su programa a falta de fuerzas para imponerlo. De este modo, además de limitar su contenido, domesticó al personal político subordinándolo a este horizonte insalvable y transmitiéndole la señal indefectible que el debate político sólo podía tratar aspectos al margen del programa. Pero como éste define lo esencial de la política económica y de los recursos, es la política misma la que se encuentra marginada.

- La viabilidad de las reformas y del modelo económico

La manera en que se obtuvo viabilidad para las reformas y el modelo económico que surge de facto, influyó en el acotamiento y el vaciamiento de la política. La continuidad exigida por la condicionalidad desplaza todo debate político democrático sobre tiempo, condiciones locales, adecuación, etc. De esta manera la obtención de condiciones políticas de viabilidad es una exigencia permanente de las reformas y el modelo, especialmente cuando no suscitan adhesión social. La legitimidad de las reformas de mercado de tipo liberal está en retroceso en toda América Latina, aspecto que reconocen el BID y CEPAL. Las consecuencias tienen un impacto fundamental en la gobernabilidad.

Pagar por las reformas: Este es un mecanismo que implica que toda la estructura política e institucional se vuelve dependiente de los financiamientos externos y de la

⁴⁴ Esto ha ocurrido en otros períodos de la historia en Nicaragua, pero por razones diferentes. No obstante, ha tenido influencia en la formación de los partidos y los políticos. Para mayores detalles, ver: Pérez Baltodano, Andrés. Entre el estado conquistador y el estado nación. Providencialismo, pensamiento político y estructuras de poder en el desarrollo histórico de Nicaragua. IHCA -UCA. Managua, 2003.

condicionalidad cruzada. Las IFI y una parte de la cooperación han pagado los salarios de altos funcionarios, han concedido fondos para sostener instituciones, imponen la participación de socios privados y cierran los ojos respecto a acuerdos o comportamientos poco transparentes de apropiación de los activos públicos, siempre que las reformas avancen. En sectores estratégicos, los proyectos financiados por préstamos multilaterales se convierten en instrumentos de política y sostenimiento de las reformas. Las IFI, muy severas en cuanto a control de gasto público y sus posibles reorientaciones, son, sin embargo, permisivas en relación con los altos costos que implica la clase política en el mismo gasto público, en uno de los países más pobres del continente⁴⁵.

Esta permisividad comúnmente se justifica con el discurso de la no intervención en los asuntos internos, mientras la experiencia internacional indica que es en realidad, un lubricante indispensable para obtener el apoyo o cuando menos la neutralidad de la oposición y la cooperación oficial. Las “rentas de privilegio se consideran una razón de estado” que hace viable las reformas económicas liberales⁴⁶.

El cierre del sistema político: Este es sin duda, el elemento más determinante. El cierre o la apertura del sistema político, como estructura de administración del poder, no es una abstracción ni se refiere a la ausencia de elecciones, libertad de opinión o mecanismos de representación política y social. Todo ello puede existir sin ejercer influencia en el grado de cierre o apertura. Eso está relacionado a: a) la capacidad del sistema y de los espacios políticos de incorporar y canalizar diversos intereses y actores sin entrar en grave crisis; b) la existencia o no de una estructura de poder – una coalición de intereses que posee recursos económicos, políticos e institucionales -, que bloquea duraderamente la incorporación de otros intereses en el sistema político. Tres son los procesos que nos parecen más relevantes de esta situación:

1. Las políticas públicas y la gestión parlamentaria: que expresó su grado de cierre tratando solamente las transacciones que no afectaban la viabilidad de las reformas y la permanencia del personal político inserto en el esquema de transacciones autónomo. De esta forma, la situación de exclusión social se complementó con la exclusión política.
2. La formación de una estructura de poder: la configuración de una nueva coalición de intereses, comercial y financiera que bajo el manto de la condicionalidad ha alineado a la clase política en función de sus propios intereses y privilegios, exoneraciones impositivas, evasión fiscal, preservación de monopolios, concentración de activos. Esta coalición ha integrado altos funcionarios, antiguos propietarios, nuevos grupos emergentes de finanzas y comercio, personal político advenedizo y antiguos militantes políticos y sociales.
3. La ineficacia de los espacios de diálogos y comisiones sectoriales: el enorme dispositivo de espacios negociadores que se creó en el país, sorprende por su magnitud, diversidad y continuidad en el tiempo, dando la impresión de enormes recursos democráticos y de negociación. Este proceso ha estado acompañado

⁴⁵ En otras experiencias, la clase política ha utilizado el régimen de prebendas como moneda de intercambio para su contribución a la legalización de las reformas. Rusia, Bolivia, Argentina, son algunos de los casos emblemáticos.

⁴⁶ El concepto “rentas de privilegio” se debe a José María Simonetti. *El ocaso de la virtud. Ensayos sobre la corrupción y el discurso del control social*. Universidad de Quilmes y La Plata. Argentina, 1998.

además, de instancias de diálogo que incrementan la dimensión del fenómeno; sin embargo, no ha podido penetrar el sistema de decisiones ni modificar el comportamiento de los grupos dominantes.

Diálogo	Periodo
La Nicaragua posible	1990-1992
Agenda mínima - Prioridades sociedad civil	1996
Diálogo nacional	1997
Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible	1997-2005
Diálogo entre partidos políticos	1998
Reconstrucción pos Mitch	1999
Consejo Nacional de Planificación Económica y Social	1999-2005

Fuente: Elaboración propia. CINCO.

A los espacios de diálogo amplio, se agrega un impresionante dispositivo de espacios sectoriales creados a lo largo del período, algunos de ellos fueron creados y dejaron de existir tempranamente; otros, permanecen con distintos niveles de funcionamiento.

Comisiones sectoriales

AÑO	SECTOR
1990	Comisión Nacional para la Protección de la Infancia
1994	Comisión Nacional Promoción y Defensa de los Derechos del niño y la niña
1994	Comisión Nacional de Nutrición
1995	Comisión Nacional para la Lactancia Materna
1995	Comisión Nacional de Población
1995	Comisión Nacional de Alojamiento y Urbanismo
1996	Comisión Nacional contra la Mortalidad Materna
1997	Comisión Nacional para la Nutrición
1997	Comisión Nacional para la Seguridad Alimenticia
1997	Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
1997	Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible
1998	Consejo Nacional de Educación
1998	Consejo Nacional de Salud
1998	Consejo Consultivo Instituto Nicaragüense de la Mujer

AÑO	SECTOR
1998	Comisión Nacional sobre la Salud y la Reproducción
1999	Consejo Nacional de Planificación Económica y Social

Espacios sectoriales al 2003

Consejos Nacionales	Comisiones Nacionales
1. Consejo Nacional de Universidades (CNU)	28. Comisión Nacional de Energía
2. Consejo Nacional Planificación Económica Social (CONPES)	29. Comisión Nacional del Ambiente
3. Consejo de Educación	30. Comisión Nacional Reconciliación
4. Consejo Nacional Atención Integral a la Niñez y Adolescencia	31. Comisión Nacional de Agua Potable y Alcantarillado
5. Consejo Nacional de Lucha Contra la Droga	32. Comisión Nacional de Recursos Hídricos
6. Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible(CONADES)	33. Comisión para la Aplicación del Derecho Internacional
7. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)	34. Comisión Nacional de la Biodiversidad
8. Consejo Nacional del Café	35. Comisión Nacional de Promoción de Exportaciones
9. Consejo Nacional de Prevención, Rehabilitación y Producción	36. Comisión Nacional de Prevención de Desastres
10. Consejo Nacional de Cultura y Arte	37. Comisión Nacional de Zonas Francas
11. Consejo Nacional de Competitividad	38. Comisión Nacional Contra La Violencia
12. Consejo Nacional del Adulto Mayor	39. Comisión Nacional de Defensa del Consumidor
13. Consejo Nacional del Ambiente	40. Comisión Nacional Ganadera
14. Consejo Nacional de la Policía	41. Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
15. Consejo Nacional para la Ética Publica	42. Comisión Nacional de Mortalidad Materna
16. Consejo Nacional de Salud	43. Comisión Nacional Sobre Salud Sexual y Reproducción
17. Consejo Nacional Agropecuario (CONAGRO)	44. Comisión Nacional de Pesca y Agricultura
18. Consejo Nacional de la Mujer Rural	45. Comisión Nacional de Fomento Rural
19. Consejo Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo	46. Comisión Nacional de Derechos Humanos
20. Consejo Nacional de Partidos Políticos	47. Comisión Nacional Forestal (CONAFER)
21. Consejo Nacional del Libro	48. Comisión Nacional de Soberanía y Frontera
22. Consejo Nacional de la Juventud	49. Comisión Nacional Agraria
23. Consejo Nacional de Anticorrupción	50. Comisión Nacional para la Erradicación del trabajo Infantil.
24. Consejo Nacional de Comunicación	
25. Consejo Nacional de Población	
26. Consejo Nacional de Alcaldes	
27. Consejo Nacional de Producción	

Fuente: Archivos del CDC.

En el país han existido 2 espacios nacionales permanentes, 27 consejos nacionales, 23 comisiones nacionales, 4 diálogos nacionales y 7 procesos de negociación política y

económica. Durante los últimos 14 años, el país ha tenido alrededor de 63 experiencias de negociación y diálogo, es decir, una cada cuatro años y medio. A ello habría que agregar consultas y diálogos realizados para los grupos consultivos con la cooperación internacional o cuando ha sido necesario ratificar o buscar apoyo para políticas o estrategias. Basta señalar que en el 2001, con motivo de la formulación de la ERCERP en su primera versión, se realizaron aproximadamente 152 reuniones de consulta y diálogo. Ahora bien, si se calculan las personas directamente involucradas en las consultas, la cifra supera las diez mil; sin tomar en cuenta aquellas indirectamente representadas.

Aunque esta cantidad de negociaciones y espacios de diálogo son un acumulado en el tiempo, en realidad las negociaciones y diálogos nacionales son puntuales y no tienen sistemas de seguimiento y verificación. Más de la mitad de los consejos y comisiones no funciona, en otros casos se reúnen esporádicamente, y sólo unos pocos han tenido funcionamiento sistemático.

Esta gran proliferación de espacios permite identificar un proceso ignorado hasta ahora en toda su dimensión, y plantea un conjunto de interrogantes sobre su significación política y consecuencias reales en relación al modo de gobernabilidad. De ahí que el análisis del contenido producido en cada uno de estos espacios requiere de una perspectiva política que identifique el tipo de relación entre política y economía, y sus implicaciones sistémicas.

Al examinar algunas de las experiencias sectoriales significativas ya sea por su importancia social o política aparecen las características fundamentales de estos espacios.

Los casos más emblemáticos desde el punto de vista sectorial: salud y educación, no tienen estatutos de funcionamiento, dependen de la voluntad política del gobierno de turno y de la oportunidad de su convocatoria, ya sea para validar decisiones previamente tomadas o para ventilar algún conflicto. No poseen memoria institucional pública (archivos, actas, resoluciones, etc.) ni mecanismos de seguimiento y verificación. En el caso de educación, el sector depende de la Vicepresidencia y salud, depende del titular de la cartera. Se reúnen esporádicamente, la composición no es estable y dependen de qué tan conveniente le resulta a la autoridad política el ampliar o cerrar la participación.

Desde el punto de vista de las políticas públicas, ambos sectores dependen en alto grado de programas de reforma financiados por el BID y el BM, el peso financiero y político de los programas hace que la elaboración de políticas sea marginal y volátil. Mientras que como espacios de negociación y concertación no hay evidencia de evolución y maduración.

El CONPES y CONADES son los casos más representativos desde el punto de vista político por su amplitud temática y representación plural. Creados en 1997 y 1999, respectivamente, con el apoyo político y financiero de la cooperación internacional, ambos espacios buscaban suplir las restricciones participativas en la elaboración de políticas y dotarlas de un mínimo de equidad y legitimidad social; en el fondo, eran un reconocimiento indirecto al déficit en materia participativa y de agenda social. A diferencia de otras experiencias sectoriales, y con altos y bajos, estos dos espacios institucionales han mantenido su continuidad y han sido prolíficos en dinámicas participativas, reuniones y documentación. En el 2002, el CONPES realizó 21 sesiones plenarias y 245 reuniones

de comisiones, mientras que en el 2003 la actividad decayó significativamente⁴⁷. Ambos espacios están constituidos formalmente y tienen un mandato, especialmente el CONPES que tiene rango constitucional.

Sin embargo, a pesar de las expectativas que generaron, no han logrado adquirir la legitimidad y eficacia esperada. Considerados como apéndices gubernamentales, imposición de la cooperación o instancias de consulta pertinentes, el balance sobre su capacidad de influir las políticas públicas es negativo en lo general, aunque se les reconoce cierto éxito en atraer la atención sobre algunos temas relevantes y se valora su existencia como espacios de encuentro entre la sociedad civil y el gobierno.

Las limitaciones en el caso del CONPES se explican con argumentos políticos y de funcionamiento. Las razones políticas se refieren al marco institucional que depende del presidente y la temática que impone; la oposición de la clase política y la falta de representatividad y equilibrio en su composición, debido a que la empresa privada está sobre representada. Las razones de funcionamiento se atribuyen a su falta de soporte técnico y de oportunidad para elaborar sus recomendaciones, la falta de recursos financieros, débil proyección social y difusión.

Al observar la naturaleza de los debates y pronunciamientos del CONPES se pueden percibir cruces que afectan su contenido. Por una parte, al depender de la agenda presidencial, usualmente aborda aspectos coyunturales para los que el ejecutivo buscaba apoyo político; mientras tanto, por condicionalidad, ha asumido temas predeterminados como la ERCERP y otros más globales.

Temas abordados en el CONPES	
2002 Agenda Definir una estrategia de desarrollo Estrategia para nueva institucionalidad Lucha contra la pobreza Cruzada nacional anticorrupción Recomendaciones sobre leyes específicas Reformas al marco jurídico del estado Lucha anticorrupción Problemática costa caribe Informe sobre ERCERP Recomendaciones al presupuesto 2003 Recomendación de candidatos al CSJ Consulta sobre ERCERP en 11 municipios Recomendaciones a la política laboral social	2003 Agenda Discutir y consensuar la estrategia nacional de desarrollo Continuar profundización y enriquecimiento de las reformas del estado Negociaciones de TLC Revisión presupuesto 2004 Recomendaciones presupuesto 2004 Segundo informe ERCERP Recomendaciones al Plan Nacional de Desarrollo

En la realidad hay una confusión en el contenido, el papel y lugar institucional del CONPES respecto al Ejecutivo y el parlamento. Por otra parte sus limitaciones son objetivas en tanto sus iniciativas dependen de la agenda del ejecutivo, de tal manera que

⁴⁷ PNUD. Diagnóstico del CONPES. Proyecto PNUD. Managua. Marzo, 2004.

cualquier recomendación depende de su viabilidad política en el legislativo por el limitado marco de la condicionalidad y temas como el TLC.

Al final, lo que queda de manifiesto es una baja apertura del sistema político y los arreglos dominantes. En las tablas siguientes se aprecia la contradicción entre la dinámica impuesta por el cierre del sistema político, la viabilidad exclusiva para los resultados de la transacción autónoma y la marginación de otros planteamientos elaborados en los diversos espacios surgidos en los últimos 15 años.

Espacios sectoriales	Resultados
Educación	Reformas sectoriales Ley general de Educación sin aplicación Plan nacional de Educación sin aplicación Funcionamiento esporádico
Salud	Reformas sectoriales No hay consenso sobre plan Funcionamiento esporádico

Espacios sociales	Resultados
CONPES	Ninguna recomendación aceptada. Actualmente paralizado.
CONADES	Sin incidencia

Espacios políticos	Resultados
Acuerdos de transición	Cumplidos
Concertación 1991,1992	Privatización cumplida con problemas de legalidad
Reformas constitucionales	Cumplidas
Nicaragua posible 1990-1992	Sin aplicación
Dialogo nacional 1997	Sin aplicación
Dialogo partidos políticos 1998	Constitución del CONPES Sin aplicación
Reconstrucción post Mitch 1999	Sin resultados

El contraste entre las sucesivas propuestas y la evolución del país muestran que no hubo espacio para incluir otros intereses en la toma de decisiones. No ha sido posible conciliar la agenda económica, social y política desde un punto de vista pluralista como base para un acuerdo social.

Arreglos reales	Acuerdos reales 1990-2004	Temas pendientes 1990-2004 ⁴⁸
Protocolo de Transición	Viabilidad política Conservación de fuerzas armadas con reformas institucionales Continuidad de la Constitución	Prioridad a salud y educación Seguridad ciudadana Mejora de justicia Mejora de empleo Prioridad al campo Seguridad alimenticia Economía de mercado con regulación estatal Concertación social Derechos laborales Reducción de la pobreza Reducción de la corrupción
Concertación social	Distribución costos del ajuste Privatización del sector público	
Concertación social	Redistribución del patrimonio estatal	
Acuerdo de ajuste y reformas económicas	Viabilidad de la estabilización y el ajuste Cambio de modelo económico Acuerdo sobre reformas y condicionalidad	
Pacificación	57 acuerdos de desmovilización y desarme a cambio de compensaciones materiales y tierras	
Reformas políticas Gobierno-PLC-FSLN 1997-2000	Reformas a la Constitución Reforma de Ley Electoral Reformas a la composición de los órganos y poderes del estado Redistribución de cargos	
Reformas políticas Gobierno-PLC-FSLN 2004	Reformas a la Constitución Redefinición de relación entre ejecutivo y legislativo Redefinición de procedimientos para nombrar cargos públicos Creación de nuevos órganos públicos	

Los temas de la agenda social y económica han sido moneda constante de intercambio entre los grupos de poder. En la medida en que las reformas se fueron estableciendo, la agenda social quedó marginada y solamente ha sido usada como bandera para justificar nuevas negociaciones que terminaron en componendas políticas.

El hecho de que ciertas políticas públicas hayan recogido algunos de los temas no invalida la contradicción entre lo que realmente se negocia y lo que aparentemente se dialoga.

La relación entre los arreglos y el modo de gobernabilidad

La funcionalidad de los arreglos dominantes

Los contenidos y la forma en que se construyeron los arreglos dominantes evidencian su funcionalidad para darle viabilidad a la transición y las reformas económicas de mercado. En la medida en que ambos procesos se articularon, condicionaron y vaciaron la política en un marco de exclusión social. La coalición de intereses formados en la economía y la política de las reformas se hizo cada vez más autónoma, cerrando el sistema político y las

⁴⁸ La lista es una síntesis apretada de los principales temas de diálogos nacionales desde 1990 a 2004. No incluye convenciones internacionales que deben ser cumplidas, propuestas de descentralización, ambientales, autonomía regional, y otras.

brechas por las cuales podrían penetrar intereses que alteraran las condiciones de viabilidad y las posiciones logradas. De este modo, la posibilidad de contrapesos políticos y sociales que integraran variables de equidad en las reformas y de control democrático sobre las decisiones, se evaporaron.

El modo de gobernabilidad fue duramente condicionado por estos arreglos, dándole una configuración restringida que redujo la variable democrática y alejó otros supuestos vinculados, a saber: arreglos sociales amplios y participativos, instituciones capaces de responder a las demandas, políticas favorables a la integración social, sociedad civil, fortalecida y legitimidad creciente de las instituciones.

En la economía, el modo de gobernabilidad favoreció la concentración del capital, la desigualdad del ingreso, la corrupción y las prebendas como un medio de recomposición de los grupos económicos y cooptación del personal político.

El éxito político del modo de gobernabilidad desde el punto de vista de darle viabilidad a la transición y a las reformas, contrasta con la degradación social, institucional y política del país, los resultados sociales negativos y la caída absoluta de la legitimidad del sistema político y de las reformas. A la vez, expresa un doble fallo con la historia por parte de las elites, pues no han sabido construir un manejo político de la polarización social entre el poder y la sociedad; de ahí que la única forma de llenar este vacío es recomponer y sostener una estructura que reproduce los rasgos del poder tradicional y la cultura política autoritaria: acuerdos de cúpulas, baja construcción del interés público, poca transparencia y clientelismo.

La regulación de los espacios políticos

Uno de los principales problemas de la gobernabilidad, y especialmente de la gobernabilidad democrática, es la apertura política y la existencia real de espacios en los que se pueden canalizar diversos intereses para construir el interés público. El nivel de la apertura política y de los espacios sociales y políticos es una determinante interna del modo de gobernabilidad, dado que incide concretamente en la manera en que se forma el interés público, en la existencia del espacio para procesar las demandas y los conflictos, en la legitimidad del gobierno y de los actores sociales y en la respuesta de las instituciones.

La regulación de los espacios sociales y políticos es una respuesta a las demandas y al papel que puede asumir la participación en el gobierno y la toma de decisiones. Debe lidiar con la participación como práctica social, la cual siempre ha sido un componente crítico del desarrollo, sobre todo cuando introduce presiones en favor de cambios o favorece movilizaciones sociales que cuestionan la desigualdad social y la exclusión política. Los espacios y las posibilidades de participación han sido históricamente una variable de ajuste del sistema político ante las presiones inducidas por la participación. Más o menos participación ha sido una válvula para regular estas presiones. No es un mecanismo automático como la imagen lo sugiere: abrir o cerrar la válvula es un ejercicio político difícil y a veces dramático.

En las condiciones de Nicaragua este problema se plantea en condiciones particulares:

1. Procesos organizativos en el ámbito social, laboral y político, más importantes que los conocidos en los últimos 30 años. La sucesión de tres gobiernos de derecha con

mayorías políticas pero sin apoyo suficiente del empresariado, fragmentado y débil, salvo en algunos segmentos de la economía. Acceso restringido al uso de la fuerza para modificar la correlación de fuerzas.

2. Cambio en las fuentes de la legitimidad y las exigencias de la ciudadanía. Las nuevas fuentes de legitimidad democrática están relacionadas con la capacidad de abrir políticamente el país y estabilizarlo sobre bases pluralistas y democráticas. Afirmación de un nuevo elemento en la conciencia colectiva: las expectativas sociales de equidad y desarrollo, y asociación de los resultados socioeconómicos con la conformación de la legitimidad.

Necesariamente, el problema de la regulación de los espacios y la participación tuvo que buscar una respuesta más compleja que la simple represión del pasado, aunque no pudo evitar episodios críticos, sobre todo al inicio de la transición.

El PNUD en su informe nacional sobre el desarrollo del 2002 reconoce que: "Todos los sistemas democráticos tienen el reto de establecer mecanismos institucionales a través de los cuales se procesen las demandas de los distintos grupos presentes en la sociedad. El crecimiento de este tipo de instancias en Nicaragua ha sido notable"⁴⁹.

Un análisis sistémico muestra que la influencia de estos espacios ha sido mínima, y han sido utilizados como válvula de escape y no como modo de gobierno. Aunque su potencial es real, el paso a un modo de gobernabilidad basado en espacios de negociación abiertos y vinculantes implicaría cambios bastantes profundos.

Las propuestas que se han generado desde ellos, bien pudieron abrir la discusión sobre el manejo de las reformas y sobre su contenido, pero no prosperaron por falta de procesamiento, tanto en el sistema político como dentro de los propios aparatos. Obviamente se trata de elaborar una política y darle consistencia en el tiempo y la sociedad. Algunas de las más importantes propuestas son:

Propuestas
CRIES. 1992-1993
Por una salida nacional a la crisis. 1994-1996
Reactivación solidaria. 1994
Visión de nación, CONPES-CONADES. 2001
La Nicaragua que queremos. Coordinadora Civil. 2002
Documentos de diálogos nacionales
Visión de nación. CONAPRO. 2003

Dos alternativas estaban presentes: una de ellas iba en el sentido de preservar las reformas y el ajuste, responder a la condicionalidad y los arreglos entre los ganadores; ello implicaba la necesidad de cerrar los espacios que pudieran cuestionar este rumbo, aunque fuese contradictorio con las expectativas democráticas y pluralistas y con la polarización social que, justamente, necesitaba espacios para canalizar sus demandas. Además, esto debía hacerse sin dañar la normatividad democrática formal del sistema político.

⁴⁹ PNUD. Informe de Desarrollo Humano. PNUD. Managua, 2002. Pág. 105.

La otra alternativa consistía en mantener la apertura de los espacios para generar mejores condiciones democráticas en la elaboración de políticas; esto iba en dirección de acuerdos más laboriosos pero también, más equilibrados socialmente. El costo que implicaba en avanzar por esta dirección era la inestabilidad política en la relación con las multilaterales, readecuación constante de las reformas a causa de las tensiones entre los acuerdos políticos internos basados en intereses mayoritarios y el grado de normatividad estándar de las reformas, que favorecían intereses minoritarios.

Finalmente, se impuso la primera alternativa de rumbo por la presión ejercida para alcanzar rápidamente la estabilidad política y económica. Esto se juntó con el objetivo de imponer un modelo económico sin contrapesos sociales. El resultado fue un cierre de los espacios políticos, la sobredeterminación de las instituciones, la exclusión de los grupos sociales perdedores y un bajo reconocimiento del conflicto y las demandas.

La respuesta de las instituciones

Las instituciones históricamente han sido el mecanismo a través del cual el Estado ejerce el poder y responde a las demandas de los ciudadanos. En el análisis de la gobernabilidad, la respuesta de las instituciones está definida como la capacidad que tienen para admitir, negociar y responder a las demandas de la sociedad en su diversidad y al conflicto entre actores con los recursos del sistema político.

A partir de esta definición se exploran las demandas y conflictos generados por los tres procesos fundamentales del país durante los últimos 15 años: la pacificación, la democracia y las reformas económicas, y se analiza el tipo de respuesta que las instituciones del sistema político y el Estado le dieron a esas demandas y conflictos, así como el nivel de aceptación y reconocimiento otorgados, y si finalmente fueron admitidos.

Antes de entrar en materia es conveniente hacer algunas acotaciones importantes. La primera de ellas es que en este trabajo se abordan varios conceptos de manera diferenciada: demanda, conflicto y violencia. Las demandas están entendidas como las exigencias y/o planteamientos realizados desde los distintos actores de la sociedad hacia el Estado. Usualmente, cuando las demandas no son atendidas oportuna y/o eficientemente, pueden generar conflictos entre los actores y el Estado o entre actores. De igual forma, cuando los conflictos no son atendidos pueden generar expresiones de violencia. Sin embargo, esta no es una relación mecánica. Como se verá, existen muchos casos en los que el conflicto y la violencia expresan el nivel de contradicción entre los actores y no solamente la eficiencia y efectividad institucional para manejarlos.

Demandas y conflictos

La apertura de la transición política y el proceso de democratización generaron una gran cantidad de demandas y conflictos entre los actores sociales y el Estado. Y a la vez, produjeron intensos y sistemáticos brotes de violencia que se prolongaron en el tiempo hasta bien entrada la década de los 90. Algunas de estas demandas y conflictos están vinculadas con temas de carácter estructural, otros surgieron a partir de coyunturas específicas. Lo cierto es que, independiente de su carácter estructural o coyuntural, a lo largo de estos quince años las demandas y conflictos han evolucionado y se han transformado o modificado, igual que sus formas de expresión.

La primera mitad de los 90: intensidad y frecuencia

Un enorme flujo de demandas y conflictos, con sus consecuentes expresiones de violencia, se presentó inmediatamente después del cambio de gobierno en 1990. La intensidad y la frecuencia de los conflictos se mantuvieron como una constante prácticamente durante toda la primera mitad de la década de los 90, incluso durante los dos primeros años del quinquenio siguiente.

Los grandes temas que originaban las demandas y conflictos fueron tres: la pacificación del país, la herencia del modelo sandinista y las reformas económicas. Cada uno involucró a numerosos actores y obligó a responder a las instituciones del Estado.

La pacificación

La construcción de la paz y la reconstrucción de una sociedad posconflicto implican procesos de largo plazo. En el caso de Nicaragua, el proceso se tornó complejo por la simultaneidad que tenía con la transición política del país y los procesos económicos que se desencadenaron a raíz de 1990.

En 1990, el gobierno de Violeta Chamorro inició el proceso de pacificación del país, aunque los primeros esfuerzos y negociaciones se habían realizado durante el gobierno sandinista a finales de los 80. La pacificación fue inaugurada con la desmovilización de 22 mil hombres de la Resistencia Nicaragüense, quienes entregaron sus armas en distintos puntos de la geografía nacional amparados en un conjunto de acuerdos firmados por sus líderes y el gobierno. Varios meses después el gobierno comenzó a ejecutar un acelerado plan de reducción de efectivos del ejército y el Ministerio de Gobernación. De manera gradual, el plan llegó a desmovilizar aproximadamente 60 mil efectivos en un período de dos años⁵⁰. Evidentemente, la desmovilización de tal cantidad de excombatientes requería de un plan a largo plazo que posibilitara su verdadera reinserción en todos los ámbitos de la vida social.

La falta de visión estratégica que prevalecía en los actores involucrados, gobierno y desmovilizados, pero especialmente en éstos últimos, limitó el marco de referencia para los acuerdos y la aplicación de acciones de gobierno que soportarían dicho proceso. Pensada como el primer paso para la reconstrucción nacional después del largo conflicto bélico, la pacificación se redujo a un simple proceso de desmovilización y desarme de combatientes sin que se asentaran las bases para una reinserción efectiva.

Decenas de miles de excombatientes de la Resistencia Nicaragüense y las fuerzas armadas regresaron a sus lugares de origen sin tener a la mano las posibilidades reales para reintegrarse a la vida económica, social y política de sus comunidades, agregando un elemento más a la precaria estabilidad del mundo rural después de la guerra, especialmente las zonas más afectadas por el conflicto militar de los 80. Cada uno de los actores urgía de respuestas a sus demandas y necesidades.

Actores	Demandas
Excombatientes	<ul style="list-style-type: none">• Seguridad• Reinserción• Tierras• Techo• Trabajo• Cumplimiento de acuerdos
Poblaciones	<ul style="list-style-type: none">• Seguridad• Reconstrucción• Tierra• Crédito
Instituciones internacionales	<ul style="list-style-type: none">• Estabilidad• Seguridad

⁵⁰ Para ver en detalle el proceso de reducción del ejército nicaragüense ver: Cajina, Roberto. Transición política y reconversión militar en Nicaragua. 1990 – 1995. CRIES. Managua, 1996.

En general, los acuerdos suscritos no funcionaron efectivamente como mecanismo de canalización de las demandas para la reinserción precisamente por la falta de una visión estratégica y porque su contenido estaba orientado a obtener beneficios puntuales. Eso sirvió como justificación para que el gobierno y sus instituciones respondieran a las demandas con acciones puntuales y coyunturales.

Más temprano que tarde, la falta de estrategia y la inconsistencia de la respuesta institucional dio lugar a que las demandas de los desmovilizados y las poblaciones afectadas por la guerra se fusionaran, transformándose en conflictos violentos. La violencia rural se volvió recurrente en amplias zonas del norte y Costa Atlántica del país; los desmovilizados, junto con campesinos empobrecidos, organizaron nuevamente agrupaciones de irregulares que realizaban acciones de distinto tipo, especialmente enfrentamientos armados entre ellos mismos o con las fuerzas policiales, y tomas de tierra. Las expresiones más violentas de los conflictos se realizaron en torno a:

1. El cumplimiento de los acuerdos. Los limitados recursos para la reinserción, el incumplimiento de los acuerdos por parte del gobierno y la inseguridad y desconfianza dieron lugar a que numerosos grupos de excombatientes decidieran armarse nuevamente y reclamar por la vía de las acciones militares.
2. El agravamiento de los problemas relacionados con la tenencia de la tierra. Una cantidad importante de desmovilizados fueron beneficiados con la asignación de tierras. Todas las propiedades fueron entregadas mediante títulos provisionales que después no fueron legalizados. Esto dio lugar a ocupaciones masivas de parte de aquellos que no habían recibido nada y grupos de campesinos demandantes tradicionales.
3. El incremento de la demanda de créditos para la producción. La asignación de tierras no tenía mayor beneficio si no estaba acompañada de un programa de crédito que permitiera a los desmovilizados reiniciar las actividades productivas. La banca privada y estatal – mientras existió -, no proveyeron los recursos necesarios para cubrir esta demanda. Los títulos de propiedad provisionales no eran considerados como garantía suficiente y tampoco se acompañó la entrega de tierras con programas productivos. De tal manera que los desmovilizados tenían tierra, pero no podían utilizarla para reinsertarse económica y socialmente.
4. La permanencia de grandes zonas territoriales en condiciones de alta inseguridad y vulnerabilidad frente a las situaciones conflictivas. El retorno de grandes grupos de excombatientes con sus familias a sus lugares de origen y/o a determinadas zonas rurales provocó mucha presión social, económica y política en tanto no había disminuido la desconfianza entre los grupos y había una feroz competencia por los recursos para la reinserción.

Dos razones explican la actuación del gobierno: primero, la aplicación de un plan de pacificación integral que involucraba otorgar beneficios y recursos a los desmovilizados mediante la ejecución de políticas sociales de amplia cobertura, contradecía la lógica de los programas de ajuste en curso. En segundo lugar, la forma en que se canalizaron el descontento y los reclamos de los desmovilizados minaron la escasa voluntad política del gobierno y lo impulsaron a “decretar el cierre de la pacificación” a finales de 1993. Antonio Lacayo, ministro de la Presidencia en ese entonces, describe la situación: *“El Fondo Monetario nos decía a nosotros es así, así o así, y no les interesaba mucho que pasaba con el problema de la pacificación, no era problema de ellos. Y por otro lado, a veces otra gente que*

*quería vigilar la pacificación, como los organismos que estaban a cargo de eso, demandaban recursos y no les interesaba que Nicaragua tuviera esas limitaciones con el Fondo Monetario*⁵¹.

La herencia sandinista y el ajuste económico

Otro grupo de demandas y conflictos estaban vinculados con la herencia del modelo sandinista y el inicio de las reformas que transformarían la economía del país. Diversos actores sociales y políticos temían y se resistían a los cambios que pretendía realizar el gobierno en torno al modelo heredado del período sandinista. La línea divisoria entre demandas políticas y económicas se volvió tenue y difusa, en tanto que la defensa de los “avances de la revolución” en materia económica y social requería de acciones políticas. En ese plano, las principales demandas de los diferentes actores se pueden resumir como sigue:

<i>Actores</i>	<i>Demandas</i>
Organizaciones de filiación sandinista	• Mantenimiento espacios de participación
Ejército y Policía	• Permanencia institucional
FSLN	• Autonomía
	• Mantenimiento cuotas y espacios de poder
Fracciones UNO	• Desalojo FSLN

Las organizaciones de filiación sandinista, junto con el mismo FSLN, desde el mismo cambio de gobierno, decidieron asumir una línea de acción opositora al gobierno, pues se pensaba que el objetivo primordial del nuevo gobierno era desmontar el modelo político, económico y social establecido durante el período sandinista. Esto fue lo que llevó a la firma del llamado Protocolo de Transición.

Inmediatamente después del traspaso de gobierno y a pesar del Protocolo firmado, tanto el gobierno, la UNO y el FSLN se vieron enfrascados en un juego de tercias mediante el cual los primeros intentaban el “desalojo” político del Frente, y éste hacía presión sobre el gobierno para demostrar que la consigna lanzada por Daniel Ortega unos cuantos meses antes - “gobernar desde abajo” -, era una promesa firme.

Los primeros conflictos se plantearon tempranamente en torno al reconocimiento del FSLN como un interlocutor válido frente al gobierno y la UNO, en la Asamblea Nacional, a fin de establecer los consensos necesarios sobre aspectos que en ese momento se consideraban vitales, tales como: las propiedades confiscadas y/o donadas durante la revolución, la permanencia y estabilidad de las fuerzas armadas, entre otras. En ese sentido, el FSLN utilizó todo el respaldo y la capacidad de movilización de que disponían las organizaciones de filiación sandinista junto con los militantes del partido para forzar al gobierno a sentarse en una mesa de negociaciones casi permanente.

Las organizaciones sandinistas se movilizaron respaldando al FSLN pues consideraban que las representaba y porque temían la sustitución de las estructuras organizativas creadas durante la revolución, el despojo de los beneficios alcanzados e incluso, la represión política de parte de los adeptos a la UNO y la Resistencia Nicaragüense.

⁵¹ Entrevista con Antonio Lacayo. Managua, marzo del 2004.

Para el FSLN el objetivo era mantener una cuota de poder suficiente en los espacios del sistema político a fin de no ser desalojado políticamente. Para el gobierno se trataba de imponer una autoridad y no doblegarse a las presiones de su oposición, mientras que para las organizaciones sandinistas el punto era salvaguardar una serie de beneficios alcanzados durante el período revolucionario anterior. Evidentemente, los intereses no coincidían necesariamente.

Mientras tanto, las demandas de los diferentes actores vinculadas con la implementación del ajuste y la reforma económica se concentraron en:

<i>Actores</i>	<i>Demandas</i>
Organizaciones gremiales y sindicales	<ul style="list-style-type: none">• Seguridad laboral• Salarios• Reducción del aparato estatal• Participación en propiedades estatales privatizadas• Concertación económica y social
Organizaciones campesinas	<ul style="list-style-type: none">• Tierras• Crédito
Estudiantes	<ul style="list-style-type: none">• Aumento del presupuesto universitario

En general, las demandas planteadas por los actores de filiación sandinista se vincularon con las protestas por la preservación del legado político de la revolución, generando una situación de frecuentes e intensos conflictos que llegaron a provocar situaciones prácticamente insurreccionales en la capital y algunas de las principales ciudades del país, al menos durante los tres primeros años de la transición política.

Las demandas y conflictos para las organizaciones gremiales y sindicales sandinistas estaban relacionadas con el proceso de reducción del estado que implicó acelerados procesos de reducción, compactación y el desempleo de miles de trabajadores estatales; otra fuente de demandas y conflictos se planteó alrededor de la privatización de las propiedades estatales, conocidas como Area Propiedad del Pueblo, APP, el impacto social de la reconversión monetaria realizada en los primeros 100 días del gobierno Chamorro y los procesos de concertación económica y social entre gobierno, empresarios y organizaciones gremiales. Las principales acciones consistieron en multitudinarias manifestaciones públicas, huelgas, tomas de instituciones y toma de calles, entre otras.

Por el lado de las organizaciones campesinas, las principales demandas estaban planteadas alrededor de resolver los problemas de tierra, asignación de propiedades y acceso al crédito para la producción. Sin embargo, las acciones de este conjunto de actores fueron opacadas por la intensidad de las acciones de los grupos desmovilizados.

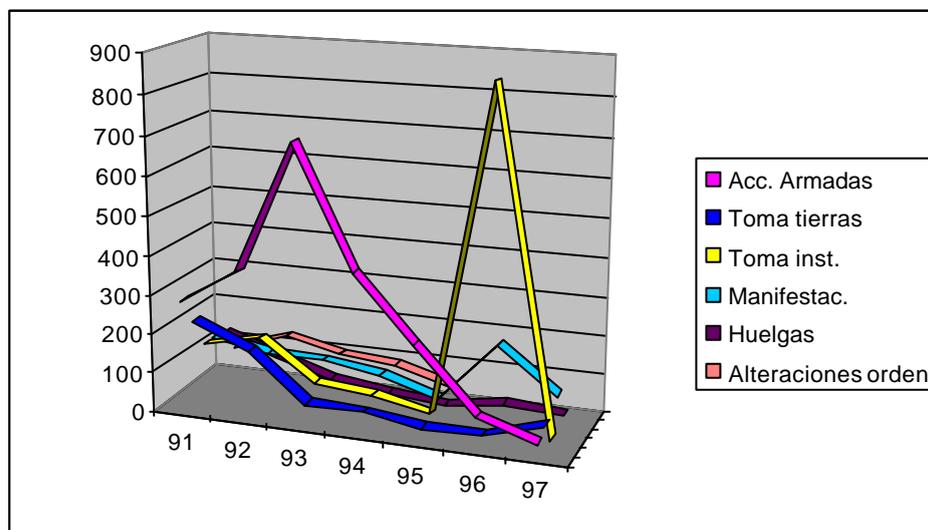
Mientras tanto, las organizaciones estudiantiles, especialmente los universitarios desarrollaron año con año, hasta hoy, intensas jornadas de protesta reclamando el cumplimiento de la Constitución que establece la entrega del 6 % del presupuesto a las universidades. Estas jornadas han producido violentos enfrentamientos entre las fuerzas policiales y los estudiantes en diferentes oportunidades y en algunos casos han llegado a producir la pérdida de vidas humanas.

Los conflictos y la violencia vinculados a estos tres temas se entremezclaron produciendo una amalgama en la que era muy difícil identificar el origen o la motivación. Pero además provocaron un nivel de intensidad y frecuencia alto, proyectando la imagen de un país sin orden, inestable y violento. Tanto en el ámbito urbano como rural los conflictos se expresaron en una intensa actividad de protesta social durante los primeros años de la transición, alcanzando su momento pico durante los años 93 y 94, cuando se produjo una convergencia en torno a la pacificación, la propiedad y la aplicación de las medidas de ajuste económico.

La expresión más cruda de esta situación fueron los recurrentes ciclos de rearme de excombatientes en toda la zona norte, central y Atlántica del país; las tomas y ocupaciones ilegales de tierras; las manifestaciones públicas y enfrentamientos con la policía en diversas ciudades, especialmente en la capital; y las tomas de instituciones, huelgas, etc.

Conflictos políticos 91-97⁵²

Actividad	91	92	93	94	95	96	97
Acciones armadas	291	378	709	407	248	85	38
Tomas de tierra	220	162	40	36	13	17	58
Tomas de inst.	142	174	70	60	29	862	3
Manifestaciones	143	116	115	92	50	208	94
Huelgas	133	85	42	23	11	34	23
Alteraciones orden	76	124	93	76	36	-	-



La forma en que el gobierno y las instituciones especializadas manejaron estas situaciones fue oscilante y respondía en gran medida a los avances en materia de arreglos y acuerdos entre las cúpulas políticas. Ello fue el reflejo de una falta de visión y voluntad política para abordar y resolver los conflictos, o al menos sus expresiones de violencia.

⁵² El año 1990 no se incluye debido a que el nivel de conflicto y los episodios de violencia fueron tan numerosos que no se tienen estadísticas al respecto.

Durante este período, el gobierno Chamorro no diseñó ninguna política pública que respondiera total o parcialmente a la situación. De ahí que la actuación, - ora represiva, ora permisiva -, de las instituciones sumada a la actuación del gobierno en función de los grupos de interés, muchas veces fue decisiva para escalar los niveles de violencia y desbordar las capacidades institucionales para el tratamiento de los conflictos. Así, al menos durante los primeros cuatro años del gobierno Chamorro, la Policía Nacional fue rebasada en sus capacidades para controlar y sofocar las manifestaciones más violentas de los conflictos⁵³.

Sin embargo, la dinámica de los conflictos y la violencia, así como los resultados que iban emergiendo de los acuerdos entre las cúpulas, prefiguraron una lógica de respuesta por parte de las instituciones. En esa lógica, la primera respuesta a las demandas y conflictos se tradujo siempre en acciones policiales y/o de fuerza. En la medida que la violencia o la crisis se agudizaban, se buscaba entonces el camino de la negociación y el establecimiento de acuerdos que disminuyeran la presión sobre el gobierno y las instituciones, pero que no apuntaban a resolver la situación con una solución de mediano o largo plazo. Las negociaciones y los acuerdos se realizaban en dos ámbitos: uno privado, entre el gobierno y los liderazgos; y otro público, de cara a los movimientos y la ciudadanía en general.

Las negociaciones y acuerdos en el ámbito privado tenían como estrategia cooptar y desmovilizar a los liderazgos para desarticular el movimiento a través de la concesión de beneficios y privilegios. Ese fue el espíritu que privó en las negociaciones para desmovilizar a los grupos de excombatientes que se rearmaron durante toda la primera mitad de los 90 y en el caso de ciertas organizaciones gremiales y sindicales durante la concertación económica y social.

La dinámica establecida durante este período tuvo como consecuencia el establecimiento de una lógica de respuesta a las demandas y el conflicto consistente en: la represión, la negociación y el acuerdo sin cumplimiento. Pero además, un discurso descalificador que tildaba a los demandantes como transgresores y estigmatizaba las acciones de protesta por parte del gobierno, y la instrumentación política de las demandas, los conflictos y sus actores de parte del FSLN. Todo ello ha servido hasta hoy al juego de las transacciones entre los grupos dominantes.

El establecimiento de la lógica de exclusión

El comportamiento de los conflictos ocurridos durante los primeros años de la transición se modificó sustantivamente en el período siguiente, entre 1997 y el 2004, en la medida en que las transacciones iban construyendo los arreglos entre los grupos dominantes. En esa etapa, ciertas demandas se mantuvieron, otras cambiaron de forma y aparecieron algunas más en la medida de la dinámica de los procesos. Los grandes temas alrededor de los cuales se generaron las demandas y conflictos más importantes de este nuevo período fueron: las reformas económicas, la reforma del estado y la descentralización, y la apertura y reordenamiento del sistema político.

⁵³ Cfr. Cuadra, Elvira. La participación de la policía en conflictos de orden político. Monografía de licenciatura. UCA. Managua, 1995.

Las reformas económicas

Las demandas y conflictos en torno a este tema se mantuvieron como una constante del período y se constituyeron en el hijo rojo que orientó la respuesta de las instituciones. Todas las políticas y acciones públicas de este período fueron formuladas para acompañar y dar coherencia a las reformas económicas y, cuando menos, para no afectarlas; por otra parte, tampoco debían afectar los arreglos establecidos entre los grupos dominantes. En ese sentido, las demandas provenientes de los diferentes sectores sociales y políticos solamente fueron atendidas si encajaban en esta lógica.

Las demandas vinculadas al proceso de reforma económica se pueden clasificar en dos grandes grupos: las que orientaban sus acciones en función de una redistribución presupuestaria y aquellas que se orientaban a la formulación de políticas públicas.

Actores	Demandas
Organizaciones gremiales y sindicales	<ul style="list-style-type: none">• Salarios• Redistribución de porcentajes presupuestarios.• Exoneraciones y subsidios.• Participación en privatización de servicios públicos.
Organizaciones campesinas y de productores	<ul style="list-style-type: none">• Tierras• Solución a conflictos de propiedad, titulación• Crédito
Estudiantes	<ul style="list-style-type: none">• Entrega del presupuesto universitario de acuerdo a la ley.
Organizaciones de sociedad civil	<ul style="list-style-type: none">• Disminución del impacto social del ajuste• Políticas sociales amplias• Políticas económicas equitativas• Políticas de desarrollo y de reducción de la pobreza no excluyentes
Empresarios privados	<ul style="list-style-type: none">• Exoneraciones y subsidios.• Política fiscal.• Política de fomento.• Política de participación en privatizaciones.• Política de inversiones.• Políticas de apoyo a la competitividad del sector (combustible, electricidad).

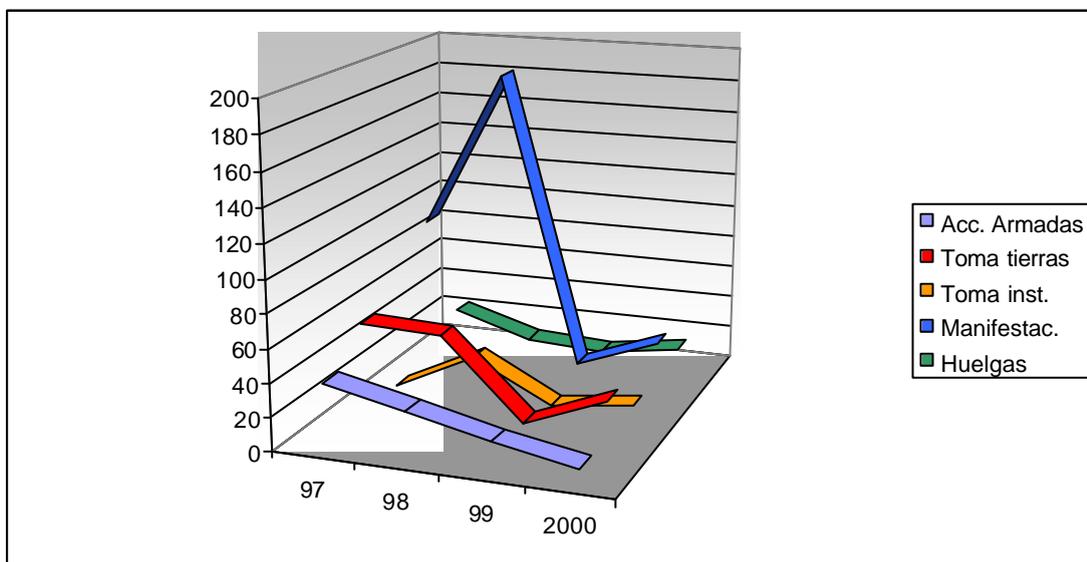
Entre las organizaciones gremiales y sindicales que han realizado las acciones más beligerantes de reclamo en torno a sus demandas durante todo este período, están: los maestros, trabajadores de la salud y transportistas. A estos sectores se sumaron los estudiantes universitarios y el Consejo Nacional de Universidades, quienes han reclamado históricamente la entrega del porcentaje presupuestario según lo establece la ley.

El reclamo de sus demandas llevó a estos sectores gremiales a protagonizar los más violentos conflictos y enfrentamientos con las fuerzas del orden público, los cuales tuvieron como consecuencia la pérdida de vidas humanas en diferentes ocasiones. Otras organizaciones que se enfrentaron a la institucionalidad estatal en determinadas coyunturas fueron los sindicatos de trabajadores de las telecomunicaciones.

Mientras tanto, las organizaciones campesinas y de productores mantenían sus demandas respecto a la titulación de tierras, la resolución de los problemas de propiedad rural y la formulación de políticas de crédito para la producción agropecuaria. La salida de las demandas fue, casi siempre, a través de tomas de tierras, realización de tranques o cierre de caminos rurales, marchas hacia la capital y en menor medida, a través de acciones armadas realizadas por bandas rurales compuestas por campesinos empobrecidos, delincuentes y desmovilizados durante los años 97 y 98 como remanente de los ciclos de rearme de excombatientes de la primera mitad de los 90.

Otro grupo de actores organizados de sociedad civil planteó también una serie de demandas referidas a la formulación de políticas públicas dirigidas a reducir el impacto de la reforma económica y el ajuste, en primer lugar, mayor y mejor cobertura social, una economía más equitativa y la formulación de políticas de desarrollo y de combate a la pobreza no excluyentes. Este conjunto de demandas tomaron fuerza a partir de 1999, después del huracán Mitch, cuando se hizo más evidente la necesidad de contar con instrumentos públicos que permitieran la reconstrucción del país y enderezar el rumbo de la economía.

Los empresarios privados comenzaron a emerger como un actor social con demandas específicas durante este período. La mayoría de estas demandas estaban dirigidas a la formulación de políticas que beneficiaran al sector privado bajo la forma de exoneraciones, subsidios, fomento, apertura de espacios para competir en los procesos de privatización, entre otras. Sin embargo, salvo en coyunturas específicas de abierto enfrentamiento público a través de los medios de comunicación, las demandas no generaron mayores conflictos con el gobierno.



Como puede apreciarse en el gráfico anterior, los momentos más álgidos de las protestas y conflictos coincidieron con el período de entrada y salida del gobierno de la época, encabezado por el Dr. Arnoldo Alemán; es decir, en el año 98 y 2000. Puede observarse también que las formas de expresión más frecuentes de las demandas y conflictos fueron las manifestaciones y tomas de instituciones; mientras que otras expresiones como las

acciones armadas y las huelgas mantuvieron una tendencia decreciente; una excepción son las tomas de tierra que ha permanecido en el tiempo como la expresión más importante de los conflictos relacionados con el tema de la propiedad y la tenencia de la tierra.

La reforma del estado

La reforma del estado es el proceso que ha acompañado y complementado a las reformas económicas realizadas en el país desde 1990. Aunque las primeras acciones ejecutadas en los primeros años de la década de los noventa estuvieron dirigidas a reducir el aparato estatal al mínimo posible a través de los planes de reducción, compactación de personal y la creación de entes autónomos y descentralizados; el proceso se abrió completamente en este segundo período con la reorganización del aparato de gobierno, los avances en materia de descentralización y la apertura a los procesos de privatización de los servicios públicos como agua, energía eléctrica y telecomunicaciones, entre los más importantes. Las principales demandas y conflictos alrededor de este tema han sido:

Actores	Demandas
Gobiernos y asociaciones municipales	<ul style="list-style-type: none">• Autonomía• Incremento de las transferencias• Reconocimiento de la autoridad política
Organizaciones locales y de sociedad civil	<ul style="list-style-type: none">• Autonomía• Incremento de las transferencias• Política de descentralización• Políticas de desarrollo y desarrollo local• Incremento y mejoramiento de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas a diferentes niveles

Las demandas provienen principalmente de los gobiernos y asociaciones municipales y de las organizaciones de sociedad civil a nivel local y nacional. Para las autoridades municipales, la reforma del estado y específicamente la descentralización, no los ha dotado de autonomía en ningún sentido, pues dependen política, administrativa y financieramente de las decisiones del gobierno central. De ahí que entre sus principales planteamientos al gobierno central están: la autonomía de los gobiernos locales, el incremento de las transferencias presupuestarias y el reconocimiento político como autoridades legítimamente elegidas por el voto popular. Estas demandas tomaron auge durante el año 2002 mientras se discutía la Política de Descentralización y los alcaldes reclamaban activamente el incremento de las transferencias presupuestarias para los municipios. El conflicto llegó a su punto máximo cuando los alcaldes de casi todo el país decidieron realizar diversas actividades de protesta pública, incluida una marcha frente a la Presidencia y la Asamblea Nacional.

Por el lado de las organizaciones de sociedad civil, las demandas han acompañado los planteamientos de las autoridades municipales, pero incluyen otros vinculados con los problemas del desarrollo local y la formulación/ejecución de políticas sociales. Una de las demandas más sensibles se refiere al incremento y mejoramiento en la calidad de la participación ciudadana en la formulación de las políticas, a diferentes niveles. Casos especiales los constituyen la política de descentralización y la demanda por una política

de desarrollo nacional que incorpore los planes de desarrollo local que ya se han elaborado en una cantidad de territorios.

Un ejercicio realizado a finales del año 2000⁵⁴ indicaba que los conflictos más frecuentes en los municipios estaban relacionados con las condiciones de vida y económicas de la población. Entre los más importantes conflictos la encuesta señala: degradación del medioambiente, falta de servicios básicos, pobreza, conflictos entre partidos políticos – el ejercicio se realizó en el contexto de una campaña para elegir autoridades municipales -, conflictos de propiedad y vinculados con la falta de acceso a la justicia.

En determinados contextos, estas demandas y conflictos han coincidido con otras relacionadas a las reformas económicas, sobre todo en el ámbito rural y las zonas más afectadas por los desastres naturales y las sequías.

Por otra parte, las demandas se diferencian en los diferentes niveles de acción de los actores. Por ejemplo, las demandas de participación ciudadana han sido resueltas en gran medida a nivel local, donde se han abierto interesantes procesos de participación en la formulación de los planes de desarrollo municipal y otros temas de interés; sin embargo, la demanda persiste y no ha sido resuelta a nivel departamental y nacional, a pesar de los diferentes intentos de crear instancias y espacios para ese propósito.

Apertura y reordenamiento del sistema político

El tercer eje de demandas y conflictos ha estado planteado alrededor de la apertura y reordenamiento del sistema político. A pesar de que durante el período 90-97 se establecieron los cimientos fundamentales de un régimen democrático, la lógica y dinámica de los arreglos establecidos entre los grupos dominantes produjo un cierre del sistema político y de partidos, por arriba, y una enorme presión y demanda de apertura y participación, por abajo. Las demandas y conflictos involucraron prácticamente a todos los actores políticos del país, a diferentes niveles:

Actores	Demandas
Partidos políticos	<ul style="list-style-type: none">• Reformas constitucionales• Reformas a la ley electoral• Apertura del sistema de partidos políticos• Despartidización del Consejo Supremo Electoral• Rechazo al pacto FSLN – PLC• Diálogo nacional
Organizaciones de sociedad civil	<ul style="list-style-type: none">• Reformas a la ley electoral• Apertura del sistema político• Democratización del estado• Despartidización de instituciones claves del Estado• Democratización de los partidos políticos• Apertura a la participación de expresiones organizadas de sociedad civil• Rechazo al pacto FSLN – PLC• Diálogo nacional• Lucha contra la corrupción en el Estado

⁵⁴ Centro de Estudios Internacionales. Encuesta. Situación de conflictividad municipal. CEI. Managua, 2001.

La lógica de transacciones establecida entre el FSLN y el gobierno Chamorro durante la primera mitad de los 90, se continuó durante el período de gobierno de Arnoldo Alemán hasta establecerse definitivamente con la firma de un acuerdo entre el FSLN y el PLC en el año 1999. El acuerdo, al cual se le ha llamado “el pacto”, incluye entre otras cosas: reformas a la ley electoral, no reelección sucesiva en la Presidencia, ampliación de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Supremo Electoral y la Contraloría.

Este conjunto de acuerdos establecidos entre los dos partidos mayoritarios del país produjo un cierre del sistema de partidos y del sistema político, pues condiciona la participación de grupos minoritarios en los procesos electorales, excluye la posibilidad de candidaturas por suscripción popular y partidizó los poderes del Estado.

El pacto provocó el reforzamiento de una serie de demandas de parte de los demás actores políticos y sociales del país, las cuales se concentraron en la apertura y democratización del sistema político y el sistema de partidos, así como en la despartidización de los poderes del Estado y el rompimiento de la lógica de transacciones entre los grupos de poder, especialmente entre el FSLN, el PLC y el Gobierno.

El establecimiento del pacto entre los dos partidos mayoritarios del país, no disminuyó el nivel de conflictos entre ellos; por el contrario, éstos se agudizaron cuando asumió la presidencia Enrique Bolaños, quien emprendió una lucha contra la corrupción que llevó a abrir juicios y a encarcelar al expresidente Alemán y varios de sus allegados. Este hecho dio lugar a un juego en el que el FSLN ha inclinado la balanza por el PLC o el gobierno de acuerdo a su conveniencia, sin que ello implique la ruptura del pacto establecido entre los líderes del PLC y el FSLN, Arnoldo Alemán y Daniel Ortega.

Los sucesivos episodios provocados por el rejuego de estos tres actores han colocado al país en coyunturas críticas a lo largo del período 97-2004⁵⁵; pero sin provocar la ruptura del marco institucional fundamental del país. El espacio donde se han escenificado los conflictos más agudos ha sido la Asamblea Nacional.

Las consecuencias han sido, por arriba, la “normalización de las crisis”, la concentración de las decisiones en los caudillos Alemán y Ortega, el debilitamiento de los poderes del Ejecutivo, el control partidario de los demás poderes del Estado y el fortalecimiento de las disidencias entre el PLC y FSLN.

Por el lado de la sociedad civil, se ha generado una gran falta de credibilidad y confianza en los actores e instituciones del sistema político, el repudio unánime al pacto, la corrupción y el control partidario sobre las instituciones del Estado.

Cómo respondieron las instituciones

Las demandas y conflictos generados por los procesos de cambio que vive el país han tenido una respuesta de parte de las instituciones del Estado y del sistema político; sin embargo, el principal objetivo de la respuesta de las instituciones ha sido sostener y viabilizar los arreglos dominantes que se han venido estableciendo a lo largo de estos quince años, otorgándoles legalidad y estableciendo un filtro institucional que permite

⁵⁵ Es curioso que usualmente, desde el 2001-2002, estos episodios se producen en los meses cercanos a la finalización de un año y el inicio de otro con una lógica en la que se paraliza el parlamento, se produce una “crisis” y luego se resuelve con diálogos y mediaciones.

incluir a aquellos actores sociales y políticos capaces de proveer el mínimo de legitimidad requerida para sostenerlos. La respuesta de las instituciones se ha operado a través de: la formulación de leyes, la formulación de políticas públicas y el establecimiento de un sistema de comunicación política que ha mediado las relaciones y vínculos entre el sistema político y los actores de sociedad civil.

La creación de un nuevo marco jurídico

La apertura de la transición política y el cambio de gobierno ocurrido en 1990 requerían la creación de un nuevo marco jurídico nacional que permitiera operar los cambios que se consideraban necesarios en materia política y económica, a fin de sentar las bases para el establecimiento firme del nuevo régimen democrático y la economía de mercado.

La creación de ese nuevo marco jurídico ha tenido dos momentos claves: las reformas constitucionales de 1995 y las del año 2000. Estos dos acontecimientos han constituido la culminación de procesos de negociación y reordenamiento de fuerzas a nivel del sistema político y nuevos arreglos en el orden económico. De acuerdo a análisis especializados⁵⁶, las reformas constitucionales de 1995 produjeron cambios sustantivos en el ámbito jurídico político, la dirección de la economía y la concepción del Estado dando lugar a un nuevo modelo político y económico; mientras que las del 2000 y las más recientes del 2004, han dado lugar a la configuración de un nuevo régimen político que se caracteriza por el control del FSLN y el PLC sobre los poderes del Estado y el sistema político, en general.

Durante el período de gobierno de la Sra. Chamorro, las iniciativas de ley estuvieron dirigidas a reducir el estado y crear las condiciones para operar la transformación del modelo económico del país. Los conflictos internos en la coalición ganadora y la debilidad del gobierno en las transacciones frente al FSLN, los obligaron a operar ambas reformas mediante decretos presidenciales.

Una vez que las cuotas de poder se fueron estableciendo a nivel del sistema político y que el marco de entendimiento entre las fuerzas políticas fue quedando más claro a través de las transacciones entre ellas, los acuerdos se asentaron en las reformas constitucionales de 1995. Las reformas afectan a las normas principales, materiales, organizatorias y directrices⁵⁷. Los principales cambios en las normas principales, fueron:

1. El primer cambio, de connotación ideológica, está asociado con el concepto del pueblo como "*fuerza de todo poder y forjador de su propio destino*", el cual se elimina para introducir uno nuevo que parece comprender a todo el conjunto de ciudadanos y supera la idea de que el Frente Sandinista era la vanguardia del pueblo, al consignarse "*que ninguna persona o reunión de personas puede arrogarse el poder o representación del mismo*". Se establece una forma concreta mediante la cual los ciudadanos podrán ejercer de manera directa el poder político a través del referéndum y plebiscito (arto. 2).

⁵⁶ Este análisis se encuentra en los documentos elaborados especialmente para este informe por Solís Román, Azahalea y Blandón Argeñal, Freddy. Análisis jurídico y político del proceso constitucional nicaragüense: Constitución 1987 - Reformas de 1995-2000. Y Múa, Johnny. Negociación, partidos y cambio político. Una aproximación a los procesos de negociación política, sistema de partidos y cambio político en Nicaragua.

⁵⁷ Solís Román, Azahalea y Blandón Argeñal, Freddy. Op. Cit. Pág. 24 y ss.

2. A diferencia de lo que se establecía en relación a que el Estado era el principal instrumento del pueblo “para eliminar toda forma de sumisión y explotación del ser humano...y garantizar que prevalezcan los intereses y derechos de las mayorías”, las reformas establecen un nuevo papel para este actor y sus nexos con el poder popular restringiéndolo al de ser un instrumento para promover el desarrollo humanos de todos y cada uno de los nicaragüenses (art. 4).
3. Se asegura el pluralismo político prohibiendo ahora sólo a aquellas organizaciones políticas que pretendan el restablecimiento de todo tipo de dictadura o de cualquier sistema antidemocrático, mientras el texto original exceptuaba la existencia y participación a aquellas organizaciones que pretendieran el retorno al pasado o propugnaran por un sistema político similar. (arto. 5).
4. La economía mixta desaparece del texto constitucional, al igual que el propósito de que los distintos tipos de propiedad estuviesen en función de los intereses superiores de la nación y de contribuir a la creación de riqueza para la satisfacción de las necesidades del país y sus habitantes. La reforma establece que las diferentes formas de propiedad “deberán ser garantizadas y estimuladas sin discriminación”, y, “dentro de su libre funcionamiento deberán cumplir una función social”.

Mientras tanto, las normas materiales referidas a deberes, derechos y garantías fueron ampliadas respecto al texto de 1987 al extenderse el catálogo de derechos fundamentales y sus garantías:

1. Se consagra el derecho de transparencia y acceso a la información (arto. 26.4) en la actual sociedad en donde el Estado acumula un importante caudal de información sobre los ciudadanos con la utilización de nuevas tecnologías informáticas.
2. Se extiende el derecho de gozar de la protección del Estado a todos los nicaragüenses en el extranjero, ya sea de forma permanente o temporal (arto. 28).
3. Se reduce el plazo máximo de 72 a 48 horas para liberar a los detenidos o enviarlos a la orden de autoridad competente (arto. 33).
4. Se establece la competencia exclusiva del Poder Judicial para autorizar la entrada en un domicilio (arto. 26).
5. Se fortalece el derecho al proceso debido prohibiendo las jurisdicciones especiales y la sustracción del procesado a su juez o tribunal competente (arto. 34).
6. Se fortalece el derecho de propiedad privada de los medios de producción limitándola sólo en virtud de su función social y prohibiendo expresamente la confiscación de bienes (arto. 44).
7. Se restringe la competencia de los tribunales militares exclusivamente al juzgamiento de los delitos y faltas militares cometidos por miembros de las fuerzas armadas en el ejercicio de sus funciones (arto. 93).
8. El Ejército Popular Sandinista pasa a llamarse Ejército de Nicaragua y se enfatiza su carácter profesional, apartidista, apolítico, obediente, no deliberante y sometido a la autoridad civil directamente ejercida por el Presidente de la República. Se suprimen

todas las referencias contenidas en la Constitución de 1987 al pueblo en armas como instrumento de defensa de las conquistas revolucionarias y se reserva la posible intervención del Ejército, previa disposición del Presidente de la República en Consejo de Ministros, a supuestos de graves desórdenes internos, calamidades o desastres naturales (artos. 92, 93 y 95).

9. El Estado deja de ser el responsable de dirigir y planificar la economía nacional a fin de garantizar y defender los intereses de las mayorías y orientarla en función de los objetivos del progreso económico social y por el contrario, se dispone que el ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares, reconociendo el rol protagónico de la iniciativa privada. La participación de los trabajadores en la elaboración de los planes económico deja de ser parte del texto constitucional e igualmente deja de ser una obligación del Estado la regulación justa y la racional distribución de los bienes básicos de consumo y su abastecimiento, tanto en el campo como en la ciudad (artos. 99 y ss.).
10. En el capítulo referido a la Reforma Agraria llama la atención un cambio de concepción que ha pasado desapercibido. En el texto de 1987 se procuró darle un lenguaje lo más inclusivo posible, y en ese orden no existe ninguna referencia al término hombre comprendiendo como tal a hombres y mujeres, sin embargo en el artículo 106 reformado se hace referencia a que la Reforma Agraria “tendrá en cuenta la relación tierra-hombre socialmente necesaria”, lo cual representa un retroceso en este tema de la inclusión. (arto. 106).
11. Se introdujo un nuevo cauce institucional a través del Procurador de los Derechos Humanos cuyo procedimiento de elección y atribuciones lo asemeja al Ombudsman o Defensor del Pueblo, bastante conocidos en el constitucionalismo latinoamericano (arto. 138.9).

En materia de organización del Estado, cabe señalar la disminución espacial de las circunscripciones electorales con el fin de potenciar el efecto mayoritario de la fórmula proporcional y corregir la atomización de la representación en el Poder Legislativo: se mantiene el número de 90 diputados, pero ahora 20 son elegidos en circunscripción nacional y los 70 restantes en las circunscripciones departamentales y de las regiones autónomas (arto. 132).

Asimismo, se redujo el mandato de los diputados de 6 a 5 años (arto. 136). Idéntica reducción sufrió el Presidente de la República (arto. 148), para cuya elección ya no basta obtener la mayoría relativa de votos, pues se modificó el sistema a favor de un mecanismo de doble vuelta. Para ser electo Presidente en la primera vuelta se requiere obtener al menos el 45% de los votos válidos. De no darse, se realiza una segunda vuelta entre los que hubiesen obtenido el primero y segundo lugar resultando electo quien obtenga el mayor número de votos (arto. 147).

Pero las más importantes modificaciones se dieron en el ámbito de las atribuciones presidenciales y legislativas dirigidas a atenuar el intenso presidencialismo consagrado en la Constitución de 1987, a continuación se describen los aspectos más significativos:

1. Se disminuyen las facultades electivas del Presidente al tener que competir ahora con listas presentadas por los diputados de la Asamblea Nacional para candidatos a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo Supremo Electoral, al

Contralor y Sub-Contralor General de la República (arto. 138), siendo la Asamblea Nacional la que decide por votación favorable del 60% de los diputados. Al Presidente de la Corte Suprema de Justicia ya no lo nombra el Presidente de la República de entre los Magistrados elegidos por la Asamblea Nacional, sino que ellos mismos lo eligen de entre su seno (arto. 163).

2. Se restringen las facultades normativas del Presidente: se disminuye la potestad de veto pues no puede oponer éste a las reformas constitucionales, a las leyes constitucionales y a los decretos de la Asamblea Nacional (arto. 141); se suprime la facultad de dictar decretos ejecutivos con fuerza de ley en materia de carácter fiscal, quedando limitada su potestad a la materia administrativa con normas de rango reglamentario (arto. 150.4). Esta reforma puso remedio a las quiebras al principio de reserva de ley en materia tributaria (arto. 115), que se sucedieron tanto en el gobierno sandinista como en el de Chamorro. Se suprime la posibilidad de delegar las facultades legislativas al Presidente de la República en períodos de receso de la Asamblea Nacional (arto. 114).
3. Se limita intensamente la potestad reglamentaria del Presidente. Se opta por una concepción muy rígida del principio de vinculación positiva a la Ley que se traduce en que el ejercicio de la potestad se ejerce sólo cuando la ley expresamente lo determina (arto. 141) en cuyo caso, la reglamentación debe producirse en un plazo no mayor de 60 días (Arto. 150.9) y que de no hacerlo será la propia Asamblea Nacional la que dicte el reglamento correspondiente (arto. 141).
4. Se reserva a la ley la creación de la estructura organizativa principal de la administración pública del Estado (arto. 151).
5. Se refuerzan las atribuciones presupuestarias efectivamente decisorias de la Asamblea Nacional en detrimento de una vieja práctica que la limitaba a dar su aprobación formal al Presupuesto decidido por el Presidente (artos. 138.6 y 150.5). Cabe destacar aquí la afortunada desaparición en el arto. 185 de la facultad presidencial de aprobar el Presupuesto durante la vigencia del Estado de Emergencia cuya declaratoria, por otro lado, sigue siendo de la iniciativa exclusiva del Presidente pero el plazo para ser sometido al control de la Asamblea Nacional se redujo de 45 días a 72 horas (arto. 50.9).
6. Se da la constitucionalización del Consejo de Ministros y la incorporación del referendo ministerial. En cuanto a éste, parece que debe sostenerse la inconstitucionalidad de los decretos y providencias del Presidente que adolezcan del referendo del ministro del ramo, salvo los que se refieran a nombramientos o remoción de sus ministros o viceministros de Estado (arto. 151).

En cuanto al Consejo de Ministros, aunque no tiene importantes atribuciones (arto. 151), cabe destacar que se trata de un notable intento de limitar la discrecionalidad del Presidente sobre todo en relación a la suspensión de derechos y garantías (arto. 185) y a la intervención del Ejército en asuntos de orden interno (arto. 92).

Por su parte, en el ámbito judicial, se puede afirmar que la lógica de la reforma constitucional persigue reforzar la independencia de los órganos jurisdiccionales, extender la reserva de jurisdicción y sentar las bases para una nueva organización del Poder Judicial.

Las garantías esenciales de su independencia estriban en la fijación constitucional de no menos del 4% del Presupuesto General de la República para el Poder Judicial y en el establecimiento de la carrera judicial (arto. 159). La reserva de jurisdicción se extiende mediante la creación de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema (arto. 163) desarrollada por la Ley 350 de Regulación de lo Contencioso-Administrativo publicada en La Gaceta, Diario Oficial, del 25 de Julio del año 2000.

En relación con la organización se crea una sala constitucional en la Corte Suprema y se atribuyen al pleno el conocimiento y la resolución de los recursos de inconstitucionalidad de la ley y los conflictos de competencia y constitucionalidad entre los Poderes del Estado (arto. 173) que comprenden tanto los conflictos de atribuciones entre órganos políticos y administrativos como los de competencia entre órganos centrales y órganos de las regiones autónomas y de los municipios (arto. 164). Por lo que hace a éstos, finalmente, vale decir que la reforma de 1995 refuerza la autonomía municipal mediante una caracterización más explícita de su contenido en una triple dimensión: autonomía política, autonomía administrativa y autonomía financiera (arto. 177).

En términos generales puede decirse que la reforma de 1995, en el marco de la organización del estado, diseñó un modelo de relaciones interinstitucionales que otorgó un mayor peso al órgano legislativo y limitó las amplias atribuciones presidenciales existentes en el texto de 1987.

La regulación del sistema económico, considerado como un interés principal de estas reformas constitucionales, formalizó jurídicamente la evolución de la realidad que se venía operando en el período posterior a las elecciones de 1990. Así, se garantizan en un plano de igualdad los diversos tipos de propiedad (arto. 104) y, más aún, se elimina el carácter dirigente del Estado en la economía reconociendo la preponderancia de los particulares y el rol protagónico de la iniciativa privada en el ejercicio de las actividades económicas. También se reconoce expresamente la actuación privada en áreas que antes correspondían sólo al Estado, tales como banca, seguros y reaseguros, y comercio exterior (arto. 99).

Además, bajo el énfasis de un Estado Social de Derecho, como lo define el nuevo artículo 130, se proclaman aspectos tales como: la distribución cada vez más justa de la riqueza (arto. 98), la promoción del desarrollo integral del país (arto. 99), el aseguramiento de derechos constitucionales básicos como educación, salud y seguridad social (arto. 105), la democratización de la propiedad de la tierra (arto. 106) y la conservación, desarrollo y explotación racional de los recursos naturales (arto. 102).

Mientras tanto, durante el período de gobierno de Arnoldo Alemán se comenzaron a formular leyes en función de los arreglos que se habían venido estableciendo entre las fuerzas políticas dominantes a través de la lógica de las transacciones políticas. Más adelante, al final del período Alemán y durante el período de gobierno de Enrique Bolaños, la producción legislativa estuvo condicionada por el pacto entre los dos caudillos Alemán-Ortega, aunque se trataba de no romper las condiciones impuestas por la cooperación, especialmente las multilaterales, y no alterar sustantivamente el orden institucional del país. Estos procesos tuvieron sus momentos culminantes en las reformas constitucionales efectuadas en el año 2000 y el 2004.

El análisis del pacto y el proceso político subsiguiente permiten identificar las consecuencias del mismo y de la producción legislativa que lo ha acompañado. A la fecha, el texto y la letra del pacto libero – sandinista no se conocen públicamente, lo que plantea un proceso de negociación a oscuras, lejos de la opinión pública y marcado por intereses personales. Sin embargo, por los cambios operados a partir del año 2000 se pueden identificar los acuerdos principales⁵⁸:

1. La reforma constitucional que posibilitara la eventual reelección y continuidad a ambos líderes en futuros eventos electorales.
2. La reforma sustancial al régimen político, es decir el conjunto de instituciones por las que se accede y se regula el ejercicio del poder, y por las que se asegura en la modernidad el Estado de Derecho.
3. La reforma electoral.
4. La ubicación preferente en la acción política de los caudillos de los partidos liberal y sandinista, erigiéndoles automáticamente en diputados, con derechos a usar un curul en la Asamblea Nacional, y a gozar de las prerrogativas que ello implica.

Las técnicas utilizadas para operacionalizar lo pactado entre los dos caudillos, fueron:

1. Reformas a la Constitución Política. Los cambios se han negociado en diferentes momentos desde el año 1999, y los primeros de ellos se promulgan el 18 de Enero del año 2000. Más adelante, en el 2004 y 2005, se han producido otras reformas a la Constitución, sobre las cuales existen fuertes cuestionamientos y críticas de ilegalidad. En lo fundamental, las reformas introducen los siguientes cambios:
 - a. Facultar a la Asamblea Nacional para elegir al Superintendente y Vicesuperintendente de Bancos, Fiscal General de la Republica y fiscal Adjunto, Miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de la Republica, Procurador y SubProcurador de los Derechos Humanos.
 - b. El Presidente de la Republica tiene facultad de proponer ternas a la Asamblea Nacional para la elección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y Consejo Supremo Electoral.
 - c. Reducción del mínimo para ser electo Presidente y Vicepresidente, por medio de una mayoría relativa de al menos el 40 % de los votos favorables.
 - d. El establecimiento de la Contraloría General de la Republica como organismo colegiado compuesto por cinco contralores propietarios y tres suplentes, a la que se le reconoce autonomía funcional.
 - e. Se aumenta a dieciséis los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia a los que se les nombra su respectivo Conjuez.

⁵⁸ Múa, Johnny. Op. cit. Pág. 10 y ss.

- f. Se establece el acuerdo total de los magistrados para resolver la jurisdicción constitucional y los conflictos de competencia y constitucionalidad de los Poderes del Estado.
 - g. Establece quórum calificado consistente en tres cuartas partes de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia para elegir a Magistrados de Tribunales de Apelaciones.
 - h. El Consejo Supremo Electoral se aumenta a siete magistrados y tres suplentes.
 - i. La ampliación del número de diputados, creando curules para el Presidente y Vicepresidente del periodo inmediato anterior, y para los candidatos para Presidente y Vicepresidente que participaron en las elecciones y obtienen el segundo lugar.
 - j. Creación una Superintendencia de Servicios Públicos, SISEP, y nombramiento de sus titulares entre partidarios del PLC y el FSLN.
 - k. Creación del Instituto para la Propiedad Urbana y Rural, INPRUR, y nombramiento de su titular.
 - l. Reformas al sistema de pensiones y seguridad social.
2. La reforma del régimen político, implica la reforma del conjunto de instituciones y los diversos sistemas por las que se regula la lucha por el poder, su ejercicio y los principios que lo regulan, y que se establece por medio de la reforma constitucional del 2000. La reforma afecta: la Superintendencia de Bancos, Fiscalía General de la Republica, Contraloría General de la Republica, Procuraduría de Derechos Humanos, Corte Suprema de Justicia, Consejo Supremo Electoral, y Consejos Municipales por medio de las técnicas siguientes:
- a. Concentrar la facultad para su nombramiento por medio de consensos de los Diputados en la Asamblea Nacional controlada por los partidos en pacto. Estableciendo con rango constitucional la elección de Magistrados y los dos principales jerarcas de las instituciones, de forma que facilite un arreglo entre dos partidos.
 - b. Facultar al Presidente de la Republica y Diputados para proponer los candidatos para ocupar los puestos citados.
 - c. Aumentar el número de Magistrados y sus suplentes, en la Corte Suprema de Justicia de forma que se reproduzca la representación en dos grupos, a tono con los partidos en pacto.
 - d. La distribución arriba citada facilita la representación de intereses de los partidos en las diversas instituciones, lo que posibilita el cogobierno de ambos.
 - e. El fortalecimiento de la Asamblea Nacional como legitimadora de los acuerdos principales, a los que ha de dar forma de leyes, ampliando sus potestades.

- f. Hacer depender de un esquema de mayoría bipartidista la jurisdicción constitucional, atando a un esquema de mayoría obligatoria las decisiones de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia en las resoluciones de la justicia constitucional y los conflictos entre poderes del Estado.
3. La reforma de la legislación electoral, por la que se plantean tres grandes objetivos: a) facilitar el control de la acción política restringiendo la participación de las organizaciones políticas y canalizándola hacia los partidos mayoritarios. Esto implanta de hecho el bipartidismo como sistema de partidos; b) crear una autoridad electoral – Consejo Supremo Electoral – débil, altamente politizado y dependiente de los partidos en pacto; y, c) alejar y reducir a su mínima expresión el control normativo de los partidos políticos en pacto. La técnica implementada consiste en la promulgación de una nueva Ley Electoral 331/2000, que transforma el sistema y las reglas electorales, por medio de los siguientes procedimientos.
- a. La distribución de los puestos de autoridades electorales a los partidos mayoritarios en pacto: Magistrados del CSE, Consejos Departamentales y Municipales del CSE, y las Juntas Receptoras de Votos.
 - b. Limitar la competencia que puedan hacer nuevos partidos, por medio de agravar los requisitos para la creación de nuevos partidos políticos y los resultados de los actuales.
 - c. Desalentar la creación de partidos regionales y la participación local, por medio de fortalecer el papel de los partidos de perfil nacional, y la eliminación de las Asociaciones de Suscripción Popular.
 - d. Sustraer del control judicial a lo Contencioso Electoral, concentrando en el CSE la jurisdicción electoral, el que resuelve *en última instancia* de las resoluciones de los organismos electorales subordinados.
 - e. Asegurar un método seguro de reparto de autoridades electas por medio de asignaciones de puestos establecidos en la legislación.
 - f. Completa omisión a forma alguna de control judicial de las resoluciones en materia electoral.
 - g. Omisión absoluta de alguna forma de control judicial de las decisiones de los partidos políticos por parte de sus simpatizantes o cualquier ciudadano interesado.
 - h. Asignación automática de un curul al Presidente y Vicepresidente salientes, a los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República del partido que obtiene el segundo lugar en las elecciones.

En resumen, las reformas constitucionales del 2000 y 2004, y las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional desde 1997 hasta la fecha, han servido como vehículo de los grupos dominantes para operacionalizar sus arreglos. Las consecuencias más graves de esta práctica que se inició con la transición de 1990, son:

- a) uso de la legalidad y de la jurisprudencia para reforzar la hegemonía de grupos e intereses dominantes, tanto en el ámbito económico como político;
- b) cierre del sistema político a otras alternativas que no sean aquellas controladas por los grupos dominantes, en el último tiempo, el PLC y el FSLN;
- c) creación de un nuevo marco jurídico que responde a los intereses de los grupos dominantes;
- d) control de la participación política de los demás actores sociales y políticos;
- e) control de la institucionalidad estatal por parte de los grupos dominantes, especialmente el FSLN;
- f) vaciamiento y debilitamiento del órgano ejecutivo, subordinándolo política y ejecutivamente al control de ambos partidos.

La formulación de políticas públicas

Las políticas públicas son las acciones del Estado y del Gobierno formuladas para responder a las demandas e intereses de la sociedad y/o grupos organizados. En el caso de Nicaragua, las políticas públicas de los últimos quince años parecen responder más al factor exógeno de las condiciones impuestas al país por los organismos multilaterales, que a los intereses y demandas de los actores sociales, económicos y políticos.

Las matrices de condicionalidad para el país provienen en gran medida de los llamados *Grupos Consultivos*, los cuales consisten en reuniones donde la comunidad cooperante con un país o región discute los términos de su cooperación y se pronuncia sobre la base de compromisos. De acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), organización que lidera estos ejercicios, los Grupos Consultivos constituyen foros para que los gobiernos, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y el sector privado coordinen la asistencia financiera y los esfuerzos para el desarrollo de países y/o regiones.

Los antecedentes de los grupos consultivos para Nicaragua se remontan a la década de los 80; sin embargo, fue a partir de los años 90 cuando se establecieron como ejercicios de carácter sistemático. Los Grupos Consultivos más importantes son: el París, en 1993; Washington, 1996; Ginebra, 1998; el de Emergencia para Centroamérica, realizado en Washington, 1998; Estocolmo, 1999; Washington, en el 2000; Madrid, 2001; y, Nicaragua, en el 2003. La siguiente tabla resume los resultados de los más importantes Grupos Consultivos desde 1993.

Grupo Consultivo	Resultados
París, 1993	<ul style="list-style-type: none">• Creación de “Grupo de Amigos” o “Grupo de Apoyo” que diera seguimiento a la situación del país por su inestabilidad política.• Ayudar a lograr un consenso nacional sobre el futuro económico y político.• Aguda carencia de inversiones en el país.
Washington, 1996	<ul style="list-style-type: none">• Respaldo a los planes de desarrollo del país.

Nicaragua: La Gobernabilidad al servicio de las reformas. Primer informe independiente

Grupo Consultivo	Resultados
Ginebra, 1998	<ul style="list-style-type: none">• Asistencia financiera por un aproximado de US \$ 1,800 millones.• Importancia de fortalecer instituciones democráticas, unidad nacional y reconciliación.• Aplicación de políticas macroeconómicas coherentes y responsables.• Aceleración de reformas estructurales en ejecución.• Sector estatal moderno y eficiente.• Reducción del sector público en la producción económica.• Asistencia financiera por US \$ 1,800 millones destinados a acelerar el crecimiento y reducir pobreza en contexto de economía de mercado.• Progresar en la sostenibilidad de las finanzas públicas.• Combatir pobreza.• Completar transición hacia economía de mercado.• Mejorar gobernabilidad mediante desarrollo de servicio profesional.• Trabajar en colaboración con sociedad civil.• Modernización, planificación e inversión en el sector rural.• Fondos de créditos para pequeños agricultores.• Expansión y mejora de servicios sociales.• Descentralización coherente de instituciones del Estado.• Incremento de la participación en áreas sociales, mejora de la transparencia y consenso.• Programa fiscal orientado a incrementar el ahorro público, mejorar la eficiencia mediante modernización y privatizaciones, incremento de recaudación, reforma para ampliar la base impositiva, reforma del sector financiero incluyendo bancos estatales, privatización de empresas sector público (electricidad y telecomunicaciones).• Énfasis en la Ley de Derechos de Propiedad para promover la inversión privada.• Servicio civil profesional mediante ley de servicio público.• Papel estratégico de la Contraloría General.• US \$ 1.0 billones en nuevos créditos exentos de interés para Honduras y Nicaragua, de parte del Banco Mundial.• Preparación de Proyectos de Emergencia para apoyo a balanza de pagos 1999.
Washington, 1998 Emergencia para Centroamérica	<ul style="list-style-type: none">• Acelerar el ingreso de Nicaragua a HIPC.• Fideicomiso Centroamericano de Emergencia para ayudar al servicio de la deuda multilateral de Nicaragua y Honduras. BID contribuyó con US \$ 100 millones.• US \$ 3.5 billones en financiamiento y alivio de deuda para Centroamérica: 1.3 billones para préstamos concesionales a

Nicaragua: La Gobernabilidad al servicio de las reformas. Primer informe independiente

Grupo Consultivo	Resultados
Estocolmo, 1999	<p>Honduras y Nicaragua, 324 millones a Nicaragua para alivio de deuda bajo HIPC.</p> <ul style="list-style-type: none">• Promover el respeto de los derechos humanos, bajo la condición de consolidar la democracia, uso transparente de los recursos del presupuesto, fortalecimiento de la gobernabilidad, incremento de la participación de sociedad civil en formulación, ejecución y seguimiento de programas económicos y sociales; avanzar en la transferencia de funciones y recursos del gobierno central a los gobiernos municipales.• Respetar el marco de las políticas de ajuste estructural.• Reducir la vulnerabilidad ecológica y social de la región.• Promover la igualdad de género, derechos de la niñez, etnias y otras minorías.• Intensificar esfuerzos para reducir carga de deuda externa.• Monto de apoyo aproximado de US \$ 2,500 millones.• Mantener la estabilidad macroeconómica, profundizar combate a la pobreza, reforzar transparencia y combate a corrupción, fortalecer la gobernabilidad y promover amplia participación electoral.
Washington, 2000	<ul style="list-style-type: none">• Reducción de pobreza como meta más importante de desarrollo.• Otorgar mayor énfasis a: desarrollo rural, incremento de la producción e ingresos de pequeños productores agrícolas; incorporación de programas de reducción de pobreza al presupuesto nacional, planificación sistematizada de recursos financieros, priorizar las Regiones Autónomas.• Incluir a Nicaragua en el llamado “Punto de Decisión” de la Iniciativa HIPC.• Lograr reestructuración de deudas con países no miembros del Club de París y concluir recompra de deuda pendiente con banca comercial internacional.• Gestionar cooperación adicional.• Cumplir condiciones del Servicio para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento (Poverty Reduction and Growth Facility, PRGF):
BM y FMI, diciembre 2000	<ul style="list-style-type: none">a) Presentar versión final de Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSP), con un año de ejecución satisfactoria para el FMI.b) Mantener estabilidad macroeconómica y profundizar medidas para fortalecer sistema de supervisión bancaria.c) Elevar gasto social en educación y salud, proteger a grupos vulnerables.d) Aprobar Ley de Autonomía Escolar con mayor participación de padres de familia.e) Aprobar Ley de Salud con más autonomía a hospitales y sistemas locales.f) Emitir leyes de: Servicio Civil, Procedimiento Penal y Fiscalía Pública.

Grupo Consultivo	Resultados
	<ul style="list-style-type: none">g) Elevar eficiencia de la CGR y mayor transparencia en uso de recursos públicos.h) Implementar administración privada de los fondos de pensiones de seguridad social en el año 2001.i) Crear autoridad supervisora del Seguro Social y reestructurar el INSS.j) Privatización de ENITEL y ENEL para el 2001.
	<ul style="list-style-type: none">• Continuar implementación de ERCERP e impulsar enfoque sectorial como mecanismo de coordinación.• Iniciar un proceso de ERCERP segunda generación basada en el comportamiento económico y social del país, la evaluación de la actual ERCERP, la propuesta del PND y el nuevo PRGF.• Continuar con los esfuerzos para cumplir los requisitos acordado para lograr el punto de culminación de la HIPC.• Utilizar mesas de coordinación como mecanismo principal para coordinar la cooperación.
Managua, 2003	<ul style="list-style-type: none">• Fortalecimiento de las instituciones en materia de formulación de estrategias, políticas, planificación, seguimiento y evaluación a distintos niveles.• Participación activa de sociedad civil en implementación de programas y proyectos de manera coordinada con instancias del Estado.• Hacer esfuerzos por armonizar las normas y procedimientos de la comunidad cooperante y las del país.• Hacer esfuerzos por avanzar en la utilización del Enfoque Sectorial flexible.

Fuente principal: Benavente, Carlos. Los Grupos Consultivos para Nicaragua. FACS-CCR. 2002.

De esta matriz de condicionalidad proveniente de la cooperación externa, especialmente de las multilaterales han nacido las principales leyes y políticas públicas, entre ellas: la Estrategia Reforzada para el Crecimiento Económico y la Reducción de la Pobreza (ERCERP), el Plan Nacional de Desarrollo (PND), la Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PNDEL), y la Política de Participación Ciudadana (PPC).

La ERCERP fue, hasta hace poco tiempo, la estrategia rectora para la planificación pública. Ha sido el instrumento fundamental para concretar los acuerdos entre el gobierno y las instituciones multilaterales, especialmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. La Estrategia está compuesta por un conjunto de principios, pilares y ejes transversales.

Principios	Pilares	Ejes transversales
<ul style="list-style-type: none"> • Modernización del Estado. • Incremento de la equidad. • Incremento de la transparencia • Participación ciudadana 	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento económico de base amplia y ajuste estructural. • Inversión en capital humano de pobres. • Mayor protección a grupos vulnerables. • Gobernabilidad y desarrollo institucional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Medioambiente y vulnerabilidad ecológica. • Equidad social. • Descentralización.

Fuente: HLSP Consulting. Revisión de las experiencias de armonización en Nicaragua. Primer borrador para discusión. 2,004; y, Montenegro, Sofía y Cuadra, Elvira. La descentralización en Nicaragua. Diagnóstico del proceso. 2,003.

De acuerdo con la valoración de HLSP Consulting, la ERCERP es un documento de políticas de largo plazo, que hace énfasis en los aspectos sociales, pero no aborda suficientemente los temas de crecimiento y desarrollo económico, por lo tanto, el gobierno tuvo que elaborar un nuevo marco de políticas a través del Plan Nacional de Desarrollo.

Este Plan fue elaborado bastante después de la ERCERP y contiene un marco de políticas más amplio. Se concentra en los aspectos macroeconómicos y sociales, desde una perspectiva de los territorios y la competitividad a partir de la creación de “conglomerados” o “clusters” concentrados en distritos de desarrollo.

Area	Política/Acción
Macroeconomía	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos de políticas (PGRF, HIPC, PRSP) • Política monetaria. • Política crediticia. • Reformas estructurales.
Inversión pública	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer criterios de rentabilidad social y económica de proyectos. • Fortalecer marco institucional para mejorar eficiencia en ejecución de proyectos. • Fortalecer seguimiento físico y financiero de obras. • Mejorar administración de cartera de proyectos. • Iniciar preinversión en proyectos prioritarios. • Activar unidades Territoriales de Inversión Pública. • Capacitar técnicos en formulación, seguimiento y evaluación. • Sincronizar registro y clasificación de gasto corriente en el presupuesto.
Producción	<ul style="list-style-type: none"> • Competitividad. • Sector agropecuario. • Pesca y acuicultura. • Forestal y productos de madera. • PYMES • Turismo • Café • Minas • Textiles y vestuario • Promoción de exportaciones • Atracción de inversiones
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> • Energía • Generación • Distribución

	<ul style="list-style-type: none"> • Carreteras pavimentadas • Telecomunicaciones • Puertos • Infraestructura social • Vivienda
Social	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad social • Educación • Salud • Protección social
Reformas institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos de propiedad • Transparencia • Reforma del Ejecutivo • Reforma judicial • Medidas adicionales de gobernabilidad.
Ejes transversales	<ul style="list-style-type: none"> • Medioambiente <ul style="list-style-type: none"> a) Ley Biodiversidad b) Marco para mercado internacional secuestro de carbono. c) Continuar SINAPRED d) Normas y criterios ordenamiento de tierras. e) 25 estaciones meteorológicas telemétricas. f) 15 estaciones de hidrometría telemétrica. • Descentralización <ul style="list-style-type: none"> a) Ley de Carrera Administrativa Municipal y Servicio Civil. b) Ley de Catastro que integre sistema de catastro municipal. c) Implementar Ley de Transferencias Municipales. d) Reformar Ley de Municipios.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo. Presidencia de la República.

En el marco de políticas brindado por la ERCERP y el PND, la descentralización del Estado y su política correspondiente, la PNDEL, aparecen como un eje transversal, a pesar de su vínculo e importancia respecto a la reforma del Estado.

De acuerdo al documento de la Política, su objetivo consiste en dotar a las instituciones del Estado de un instrumento que norme y regule los planes y programas de desconcentración y descentralización orientados a la promoción del desarrollo local. La PNDEL se propone el incremento de:

- La participación social y política de los ciudadanos.
- La democracia representativa.
- La gobernabilidad.
- El desarrollo económico local sostenible.

Principios informantes	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidiariedad • Contexto • Concertación • Gradualidad y proporcionalidad • Eficacia y eficiencia • Equidad y solidaridad • Flexibilidad • Transparencia • Gobernabilidad • Sostenibilidad • Complementariedad • Participación ciudadana y control social
Ejes estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la gestión del proceso. • Mejorar el sistema de relaciones intergubernamentales. • Atender viabilidad y sostenibilidad de los gobiernos regionales y locales. • Orientar las actuales prácticas de desconcentración-descentralización hacia un enfoque territorial de desarrollo. • Coordinar y concertar actores públicos y privados en el contexto de la ERCERP. • Posibilitar y generar el efectivo empoderamiento de mujeres y hombres.
Estrategias de apoyo	<ul style="list-style-type: none"> • Concertación política • Desarrollo institucional • Difusión, participación y concertación social

El proceso de consulta de la PNDEL realizado por el gobierno tuvo como contraparte una serie de foros realizados de manera independiente por organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos municipales⁵⁹; de ellos resultaron una serie de críticas a la Política, las cuales fueron presentadas en un foro nacional. Algunas de las críticas más importantes se referían a:

- La descentralización y el desarrollo local deben ser abordados como temas separados.
- El desarrollo local está definido con un sesgo economicista que hace énfasis en el desarrollo económico y las privatizaciones.
- Se deben elaborar metas e indicadores específicos para la descentralización.
- Hay desarticulación entre la PNDEL y otras políticas públicas.
- Es necesario fortalecer el marco jurídico para la descentralización.
- Las instancias intermedias tienen un sesgo técnico.

Aunque han sido aprobadas por el gobierno, tanto la PNDEL como la Política de Participación Ciudadana (PPC) hasta la fecha no han sido implementadas. En el caso de la PPC, quedó relegada a segundo plano con la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana en el año 2003.

⁵⁹ Los foros fueron promovidos por la Red por la Democracia y el Desarrollo Local y la Asociación de Municipios de Nicaragua y culminaron en un foro nacional realizado en Managua, en el año 2002.

	Estrategia Reforzada para el Crecimiento Económico y la Reducción de la Pobreza (ERCERP)	Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PNDEL)	Plan Nacional de Desarrollo (PND)	Política de Participación Ciudadana (PPC)
Formulación	2001	2002	2003	2001
Jerarquía	Estrategia	Política	Plan	Política
Campo acción	Social	Económico	Económico	Político-Social
Procedencia	Exógena	Exógena	Exógena	Exógena
Finalidad	Correctiva Compensatoria	Promocional Constituyente	Promocional Constituyente	Promocional Constituyente
Nivel formulación	Explícita	Implícita	Explícita	Explícita
Carácter	Cuantitativa	Instrumental	Cualitativa Instrumental	Cualitativa Funcional

Fuente: Montenegro, Sofía y Cuadra, Elvira. La descentralización en Nicaragua: Diagnóstico del proceso. CINCO. 2003.

Como se puede apreciar en la tabla anterior, todas estas políticas públicas fueron formuladas recientemente, entre el año 2001 y el 2003, lo cual indica que durante el período de gobierno Chamorro, aunque se desarrollaron diversas acciones en función de formular políticas, esto no se logró. Durante ese período, las principales acciones públicas estuvieron orientadas a reformar el Estado, iniciar el Programa de Ajuste Estructural (ESAF) y la reforma económica. Otras acciones se orientaron a atender situaciones sociales por la vía de instituciones como el Fondo de Inversión Social y Económica (FISE) y el Ministerio de Acción Social (MAS)⁶⁰.

Las primeras políticas, en cuanto tales, fueron formuladas al final del período de gobierno Alemán, una vez que los arreglos dominantes habían tomando forma y la cooperación externa presionaba por el cumplimiento de las condicionalidades al país. La Estrategia Reforzada para el Crecimiento Económico y la Reducción de la Pobreza (ERCERP), fue la primera junto con la Política de Participación Ciudadana. Más adelante fueron elaboradas la Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PNDEL) y el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

A pesar que la PNDEL y la PPC tienen rango de políticas, hasta ahora la ERCERP y el PND son los documentos más importantes para el gobierno. En ese sentido, las dos políticas aparecen como ejes transversales, subordinados, de la Estrategia y el Plan. Pero además, a partir de su formulación y puesta en ejecución, el PND ha comenzado a subordinar a todas las demás políticas y acciones de gobierno.

Es evidente que la formulación de las políticas públicas ha estado vinculada a las condiciones establecidas por los Grupos Consultivos, especialmente aquellos que se han realizado después del desastre provocado por el huracán Mitch, en 1998.

Este marco de restricciones ha sido duramente criticado por amplios sectores de la sociedad civil, quienes consideran que las políticas no responden necesariamente a las

⁶⁰ Años después, el MAS fue convertido en la Secretaría de Acción Social, adscrita a la Presidencia de la República y más recientemente, fue desaparecida.

demandas e intereses de los actores sociales, sino más bien a las condiciones de la reforma económica. Es precisamente por su carácter exógeno que estas políticas tienen un origen impulsor de tipo inductivo, de arriba hacia abajo, confrontando las demandas de los distintos actores sociales, quienes exigen autonomía y participación en el diseño de las mismas.

Un sistema de comunicación política

La respuesta de las instituciones a las demandas y los conflictos ha sido acompañada, además, por un sistema de comunicación política que ha funcionado como mecanismo de control social de los actores a través de tres mecanismos fundamentales: a) un tendido de vínculos organizativos con actores y organizaciones de sociedad civil, b) la intervención de mediadores como los medios de comunicación, la iglesia y las ONGs y c) la construcción y difusión de discursos de legitimación.

El tendido de vínculos organizativos tuvo su base de partida en las organizaciones y movimientos sociales de filiación sandinista. La derecha, una vez ganada la presidencia, se dedicó a crear un tendido de organizaciones afines que no han llegado a tener las dimensiones y capacidad de convocatoria de las de filiación sandinista.

El surgimiento y auge de las ONGs, junto a la desmovilización de los movimientos sociales condujo a la construcción de un nuevo tendido de relaciones entre los partidos políticos y el Estado con las organizaciones de sociedad civil, en función de controlar su participación en los espacios de diálogo, concertación y toma de decisiones a diferentes niveles. Dependiendo de los intereses, las ONGs y actores de sociedad civil eran – y son – admitidos o no en tales espacios.

Ello dio lugar al establecimiento del ejercicio de la cooptación y la participación funcional o instrumental como una práctica común de este tipo de relaciones.

El segundo mecanismo se ha establecido a través de las mediaciones, en las cuales han jugado un papel determinante: los medios de comunicación, la iglesia y las ONGs. Los medios de comunicación han jugado el papel de “porteros” o “gatekeepers” de las agendas, demandas y conflictos entre los actores sociales, funcionando como filtro que deja o no deja pasar aquellas dependiendo de los intereses predominantes.

Las ONGs, mientras tanto, han comenzado a funcionar como mediadores de los actores de sociedad civil por cuanto se han arrogado su representación y los han sustituido como interlocutores frente al Estado. Las ONGs intermedian la representación política, la interlocución y los fondos de apoyo a los actores sociales.

La iglesia también ha jugado el papel de intermediación, más bien el de mediatización de los actores sociales. El rol desempeñado fundamentalmente por la jerarquía de la iglesia católica ha servido para legitimar a las cúpulas políticas y sus arreglos. Para ello se ha utilizado el poder simbólico de la iglesia y su influencia sobre la sociedad nicaragüense, así como los discursos.

En ese sentido, la construcción de discursos ha sido uno de los mecanismos más eficientes para el gobierno de los actores sociales a través de las instituciones y las mediaciones. Estos discursos han servido para legitimar al sistema, las instituciones y deslegitimar la movilización y ciertas acciones de los actores de sociedad civil. Como

ejemplos están: el de la transgresión al sistema con las disidencias políticas dentro de los partidos, el estigma con que se ha cargado a las manifestaciones públicas de protesta y la campaña para que la gente asista a las votaciones sin cuestionar el sistema electoral. Los mediadores se han encargado de reforzar estos discursos y ampliarlos.

Este sistema de comunicación política opera sobre una cultura política que ha venido sufriendo cambios a lo largo de los últimos veinte años y que tiende cada vez más a diferenciar la cultura política de la sociedad en general de la cultura política prevaleciente entre las élites políticas y económicas. En el primer caso, los estudios más recientes indican que existe un colchón de valores democráticos que se ha venido extendiendo y reafirmando entre la sociedad nicaragüense, mientras que las élites permanecen ancladas en los rasgos de una cultura política autoritaria.

El análisis del sistema de comunicación política y la producción de los discursos se ha concentrado en el caso de los medios de comunicación, por ser uno de los principales agentes de los procesos de comunicación política y por su doble rol: de mediadores y actores políticos. Los resultados de este análisis se encuentran en el informe de diagnóstico de los medios de comunicación nacionales, elaborado por CINCO.

La legitimidad necesaria

La legitimidad cierra el círculo de las variables del modo de gobernabilidad analizado y su importancia se debe a que muestra el nivel de adhesión política de la ciudadanía a un sistema social determinado, pero además porque le da estabilidad al modo de gobernabilidad y disminuye los niveles de crisis.

Existen diferentes fuentes de legitimidad, dos de las más importantes pueden ser: a) por procedimiento y aplicación de la norma; es decir, aquella legitimidad que se obtiene cuando el sistema y sus actores están legalmente constituidos; y, b) por adhesión propiamente, la cual implica que los ciudadanos tienen juicios o criterios evaluativos respecto al sistema, sus instituciones y actores, acercándolos o distanciándolos de los mismos.

En el primer caso, la legitimidad puede oscilar entre quienes se identifican plenamente con la norma, hasta quienes se distancian en grado variable, pero en el fondo aceptan al sistema tal cual es. La adhesión, por su parte, revela los distintos grados de confianza y satisfacción con el sistema social y se expresa en las valoraciones que los ciudadanos expresan acerca de la eficacia, eficiencia y nivel de satisfacción con el mismo. La legitimidad se constituye de diferentes fuentes a la vez, no proviene de una única fuente ni está concentrada en un solo aspecto.

Para poder existir y reproducirse, un determinado sistema social debe contar con un mínimo de consenso y legitimidad. De ahí que, el sistema político está obligado a producirlos para tener estabilidad y poder operar. En un sistema democrático, la legitimidad es el resultado, entre otras cosas, de los distintos niveles de inclusión y la respuesta institucional frente a las demandas.

Finalmente, la cultura política influye sustantivamente en la legitimidad que los ciudadanos le otorgan a un determinado sistema social, pues los valores y principios inciden significativamente en los niveles de reconocimiento, aceptación y los juicios evaluativos respecto al sistema mismo, sus instituciones y actores.

En este caso, la legitimidad es la tercera variable de análisis del modo de gobernabilidad y se define en términos de la confianza, el reconocimiento y la aceptación que los ciudadanos, las organizaciones y los grupos de interés le otorgan a los arreglos dominantes y a la respuesta de las instituciones.

Sin embargo, considerando que la principal fuente de información sobre este aspecto son las encuestas y mediciones de la opinión pública, para la elaboración de este informe se tomaron en cuenta solamente los indicadores de confianza y reconocimiento⁶¹. El estudio analiza el comportamiento de la legitimidad respecto a la democracia y el mercado, como estructuras fundamentales del orden social existente; la confianza en las instituciones estatales y los principales actores del sistema político; así mismo, se analiza el nivel de aceptación y confianza en las iniciativas de diálogo nacional y el principal acuerdo entre partidos políticos.

⁶¹ Las encuestas de opinión ciudadana tienen una historia bastante reciente en el país. Se comenzaron a realizar como ejercicios sistemáticos a finales de la primera mitad de los años 90 y en la mayoría de los casos referidas a temas de cultura política.

En relación a las instituciones y actores del sistema político se analiza la confianza en los cuatro poderes del Estado: Presidencia, Asamblea Nacional, Corte Suprema de Justicia, Consejo Supremo Electoral y las fuerzas armadas, Ejército de Nicaragua y Policía Nacional. También se incluye otros actores como los partidos políticos, los medios de comunicación y la iglesia, en su rol de mediadores.

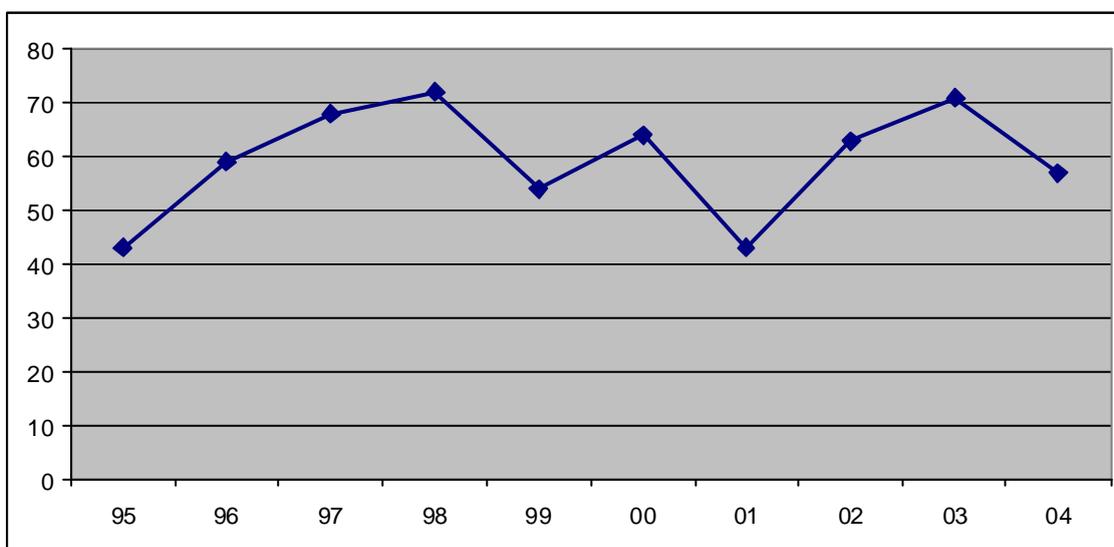
La legitimidad del orden social

A lo largo de las últimas dos décadas ha quedado establecido que los nicaragüenses reconocen a la democracia como el mejor sistema político para el país, y al mercado como modelo económico. Los datos de las diferentes encuestas y sondeos de opinión realizados entre mediados de la década de los 90 y comienzos del 2000, indican que la mayoría de los nicaragüenses tienen preferencia por un régimen político de carácter democrático.

Preferencia por la democracia
(porcentajes)

95	96	97	98	99	00	01	02	03	04
43	59	68	72	54	64	43	63	71	57

Fuente: Latinobarómetro 1996, 1998, 2002 y 2003.
Selligson, Mitchel. Auditoría de la Democracia. 1999.
El sentir democrático. 1997.
IPADE. Sondeo de opinión sobre la democracia. 2004.



La preferencia por la democracia se ha arraigado como tendencia aún en sus momentos críticos. Los momentos de mayor apoyo, en 1998 y el 2003, coinciden con el primer año del gobierno Alemán, que generó muchas expectativas ciudadanas, y con los primeros resultados de la lucha contra la corrupción emprendida por el gobierno Bolaños, respectivamente. Los porcentajes más bajos de preferencia se registran en los años 95, último año del gobierno Chamorro y el 99, el año posterior al desastre del huracán Mitch, las acusaciones de corrupción gubernamental con los fondos provenientes de la ayuda internacional y los primeros indicios del pacto Alemán-Ortega. Durante el último año,

2004, se observa un descenso en la preferencia cuando la gestión presidencial atraviesa por momentos de bajo apoyo y credibilidad. En este sentido, los datos sugieren que si bien hay una tendencia positiva de adhesión al sistema democrático en términos de apoyo a sus normas y valores fundamentales, esta tendencia es afectada por las valoraciones de los ciudadanos respecto al desempeño y los resultados políticos del sistema.

La democracia electoral como una de las fuentes de legitimidad confirma la aceptación del sistema y sus normas de parte de los ciudadanos. Los niveles de participación en Nicaragua han sido altos durante los más recientes procesos electorales para elegir a las autoridades nacionales, particularmente durante las elecciones del 2001, en las cuales se dio un aumento en el número de votos en relación con el porcentaje histórico de abstención calculado en un 20%⁶².

Votos válidos (porcentajes)			
	1990	1996	2001
FSLN	40.83	37.84	42.28
UNO	54.74	-	-
PLC	-	50.99	56.31
Abstención (porcentajes)			
	13.7	22.9	10

Fuente: Consejo Supremo Electoral.

Los altos niveles de participación registrados en las elecciones no sugieren necesariamente que exista satisfacción con el desempeño de la democracia y sus actores. Si bien la participación electoral se mantiene, no deja de ser susceptible a la pérdida de confianza y credibilidad de las instituciones como ocurrió en las elecciones municipales del 2000 y 2004. En un sondeo de opinión realizado por IPADE, el 46% de los entrevistados que no votaron en las elecciones municipales, argumentaron que fue a causa de las “deficiencias que mostró el sistema electoral ese día y la poca confianza que tienen en ese sistema”⁶³.

Aunque la preferencia por la democracia como sistema político queda confirmada, las valoraciones ciudadanas respecto a su desempeño no son tan positivas.

Satisfacción con la democracia (Porcentajes)

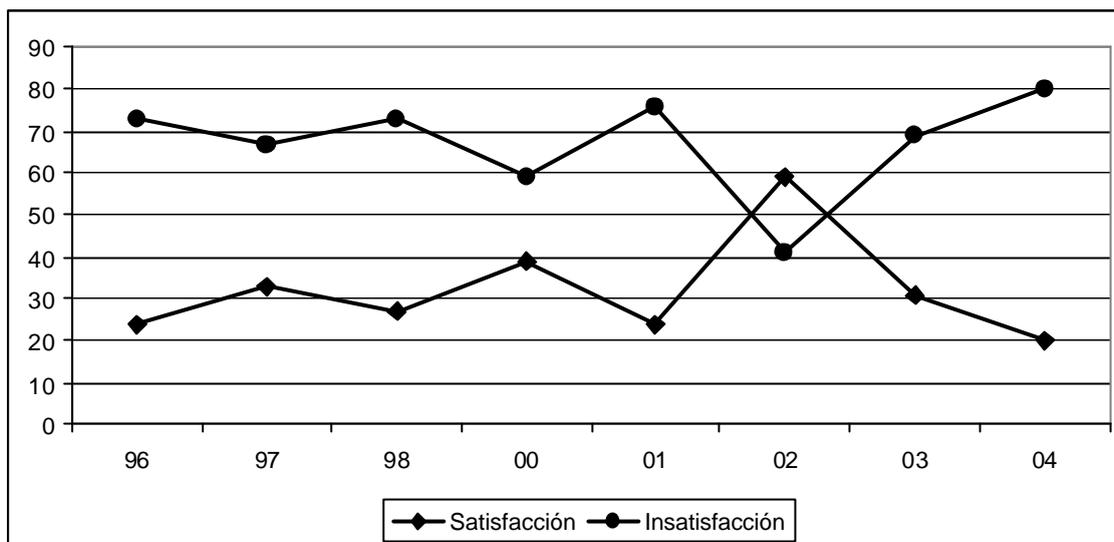
	96	97	98	00	01	02	03	04
Satisfacción	24	33	27	39	24	59	31	20
Insatisfacción	73	67	73	59	76	41	69	80

Fuente: Latinobarómetro 1996-2004.
El sentir democrático. 1997.

⁶² Observatorio Electoral Latinoamericano. De acuerdo con otros informes, los porcentajes de abstención no llegan al 15 %, tal es el caso de las mediciones realizadas por la UCA y los datos del mismo CSE. Sobre este tema ver los análisis de la Revista Envío, especialmente los números 176 y 236, edición digital:

www.envio.org.ni

⁶³ IPADE. Sondeo de Opinión 2004.



Al momento de evaluar el funcionamiento de la democracia, los niveles de insatisfacción son evidentemente altos. Las valoraciones negativas se mantienen por encima del 60% en las encuestas de opinión, confirmando una tendencia de insatisfacción del desempeño de la democracia en todo el período monitoreado.

Las variaciones se aprecian durante el periodo pre-electoral del 2000 y luego en el 2002, durante los primeros meses de la gestión presidencial de Enrique Bolaños y su lucha contra la corrupción. A partir del año 2003 la valoración negativa se incrementa hasta llegar al 80%, su punto más alto.

Para explicar las excepciones positivas en la valoración al desempeño de la democracia, es importante tomar en cuenta un fenómeno recurrente recogido a través de las encuestas y es que generalmente, los presidentes han iniciado su mandato gozando de un alto nivel de apoyo popular y altas expectativas pero estos disminuyen en la medida que avanza su gestión. Así, al finalizar cada período presidencial los índices y porcentajes de confianza y credibilidad gubernamental decaen sustantivamente.

Tal es el caso del gobierno de Arnoldo Alemán, que a principios de 1997 suscitó altos niveles de optimismo entre la población, pero a medida que concluía su gestión la valoración de su mandato era negativa. La gente opinaba que había dejado al país en "peores" condiciones que como lo encontró⁶⁴.

Según encuestas realizadas durante el período de Alemán, un 44.8% calificaba como "malo" el papel realizando por la presidencia, mientras que solo un 27.1% lo valoraba como "bueno"⁶⁵. Al momento de salir de la presidencia y ser sustituido por Enrique Bolaños, Alemán fue reconocido como la figura con más opiniones desfavorables recibidas, y entre otras cosas fue catalogado por la población como la persona que en mayor medida fue responsable por la crisis de gobernabilidad del país⁶⁶.

⁶⁴ Cid-Gallup. Boletín Informativo.

⁶⁵ Encuestas M&R.

⁶⁶ Boletín informativo Cid Gallup. Agosto 2002.

Un fenómeno similar se registra al finalizar el período Bolaños, quien inició su mandato con la bandera de la lucha contra la corrupción y generó un alto nivel de aceptación, el más alto hasta la fecha de acuerdo a las encuestas de opinión de ese período. En los primeros 100 días de gobierno, las encuestas reflejaban un alto optimismo de la población en la lucha anticorrupción y lo evaluaban como el mejor de los últimos gobernantes. Pero el apoyo a la gestión gubernamental fue disminuyendo en la medida que la lucha contra la corrupción se veía restringida. Así, en octubre del 2002, su gestión fue calificada en las encuestas como “muy buena” y “buena” en un 54%, mientras que en febrero del 2003 bajó a un 24.8% y en junio de ese mismo año llegó hasta un 19.2%. Una calificación de regular llegaba a un 47.7% mientras un 32.2% como mala o pésima en el mismo mes⁶⁷.

El caso de la ex presidenta Violeta Chamorro es similar, al finalizar su gestión, la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia fue del 72 %. Pero es interesante notar que a partir de su salida del gobierno, los resultados de las encuestas de opinión la colocan como la mejor presidenta entre los tres gobiernos de la era democrática.

De aquí se puede concluir que el sistema no es impermeable a las necesidades no resueltas de la población. La precaria condición económica y social de las mayorías y la desilusión alimentada por “los problemas del funcionamiento de la democracia”, puede fomentar inclinaciones hacia otras formas de preferencia política.

Esto puede manifestarse particularmente en las nuevas generaciones cuyos recuerdos de la dictadura Somoza, la guerra y acontecimientos posteriores, se van alejando en el tiempo y la memoria⁶⁸. En el estudio Jóvenes y Cultura Política, es clara la preferencia juvenil por un sistema democrático (51%), pero también la poca confianza en el sistema político (40%)⁶⁹.

Mientras tanto, la preferencia por el mercado como modelo económico es un indicador que se ha medido por muy poco entre los ciudadanos. Los datos revelan que hay una preferencia fuerte a este modelo, especialmente entre la población joven.

Preferencia por el mercado
(porcentajes)

2000	2002	2003	2004
60	77	73	70

Fuente: Latinobarómetro. 2003, 2004.
Jóvenes y cultura política en Nicaragua. 2002.

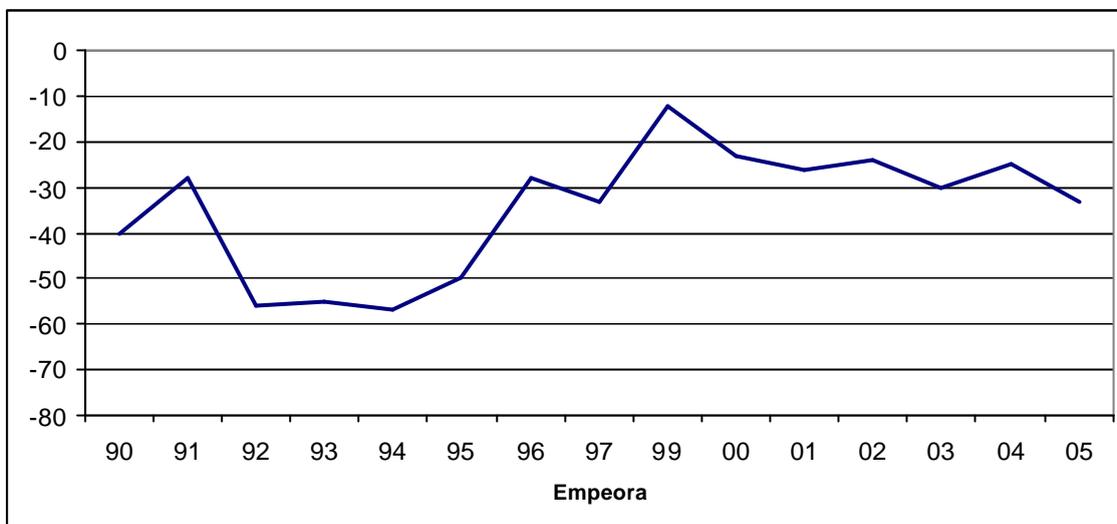
Sin embargo, esta preferencia contrasta sustantivamente con las evaluaciones respecto a la situación económica.

⁶⁷ Encuesta M&R.

⁶⁸ Mitchel Selligson, en su estudio Auditoría de la Democracia. 1999, afirma que los nicaragüenses de mayor edad apoyan más la democracia en comparación con los más jóvenes (...). “conforme estos jóvenes votantes sin memoria de un pasado autoritario, se vayan convirtiendo en un sector más grande de la población, el apoyo a la democracia disminuirá”.

⁶⁹ Montenegro, Sofía y Cuadra, Elvira. Jóvenes y cultura política. La generación de los 90. HISPAMER. Managua, 2002.

Situación económica de la familia en comparación con el año pasado (Porcentajes)



Fuente: CID-Gallup. Marzo, 2005.

Nota: Se restan las opiniones negativas de las positivas.

Los datos muestran que el desempeño económico de los últimos años no ha hecho sostenibles las expectativas y los niveles de vida de los ciudadanos. En general la percepción es que la situación se estanca o empeora, como es el caso del período 1991-1996 en el cual la valoración negativa de la situación económica llega hasta menos 50 por ciento.

Según datos de la época, el desempleo abierto creció a un promedio anual del 13.8%⁷⁰, y para 1996 el nivel de desempleo era de un 53.2% de la población apta para trabajar, afectando principalmente al grupo de los jóvenes y mujeres.

A partir de ahí la tendencia negativa se mantiene alta pero sin llegar a los niveles de los primeros años. Esto significa que a pesar de que el país ha experimentado crecimiento económico desde 1991, la situación de la población no ha mejorado sustancialmente o bien no han sido beneficiados directamente por el crecimiento de la economía.

Las estadísticas respecto a la preferencia por el mercado y la evaluación de la economía sugieren que, se prefiere el modelo económico de mercado, pero la población, especialmente los jóvenes, mantiene una enorme incertidumbre en relación a las posibilidades de insertarse efectivamente en el mercado laboral. Consideran que el desempleo y la pobreza son los principales problemas del país y que les afectan directamente, para lo que la mejor opción es la búsqueda de un futuro fuera de Nicaragua. Diversas encuestas de opinión señalan que cerca de un 80 % de los nicaragüenses se irían del país si tuvieran la oportunidad, especialmente los jóvenes, quienes afirmaron que

⁷⁰ Neira, Oscar. Reforma económica y consenso social. Cuadra, Elvira. Et. Al. Orden social y gobernabilidad en Nicaragua. 1990-1996. CRIES. Managua, 1998. Pág. 163.

las principales razones por las cuales se irían son: trabajar, tener dinero, apoyar a su familia⁷¹.

Una conclusión que podría hacerse a partir de estos datos es que para la percepción de la mayoría de los ciudadanos no hay necesariamente una relación directa entre el modelo de mercado como paradigma de desarrollo y los problemas económicos que viven. Existe la percepción de que las cosas no marchan bien o empeoran, pero no hay un nivel de reflexión que relacione el desempeño económico con las reformas impulsadas dentro de la lógica del mercado en su concepción teórica y práctica.

Siguiendo esta lectura, el mercado puede ser asociado con la democracia como un paquete completo, sin tomar en cuenta las contradicciones que hay entre los principios de la democracia en términos de igualdad, justicia y respeto de los derechos humanos, y los del mercado en términos de acumulación privada de capital y competitividad.

Por otro lado, la alta condicionalidad que promueve el modelo de libre mercado y la eficiencia con la que se ha impulsado en términos de discurso sobre los beneficios y oportunidades para todos, ha calado en los ciudadanos. En la memoria colectiva, frente al control de la economía durante el régimen sandinista, la simbología del modelo de libre-mercado es preferible como alternativa de desarrollo dentro del mundo globalizado.

La brecha que existe entre la legitimidad política que goza el modelo de mercado y la situación económica de la población es marcada. El hecho de que la población considere que su situación empeora, es una de las razones por las cuales el tema del diálogo y el consenso nacional adquieren peso significativo en términos de legitimidad y apoyo dentro de un sistema democrático; para la opinión pública, un Acuerdo Nacional debe atender sus problemas más sentidos: el desempleo y la pobreza⁷². Este tema, precisamente por su importancia, será abordado un poco más adelante.

Mientras tanto, estas percepciones pesan también en la confianza de los ciudadanos respecto a las instituciones y los actores del sistema político.

Confianza en las instituciones

Hay una correspondencia entre la valoración de la eficiencia del sistema democrático y el desempeño de las instituciones y los actores. A pesar de la tendencia de preferencia por la democracia, la baja valoración de su eficiencia coincide con las valoraciones negativas en cuanto a la actuación de los actores políticos y las instituciones. En este apartado se hace énfasis en las instituciones políticas más importantes del Estado y el sistema político: gobierno, Asamblea Nacional, Corte Suprema de Justicia, Consejo Supremo Electoral, el Ejército y la Policía Nacional.

Además, se analiza el comportamiento de ciertos actores políticos clave como los partidos políticos, los medios de comunicación y la iglesia. Se han seleccionado éstos entre todos los actores del sistema político por la importancia de su papel como mediadores entre el Estado y la sociedad civil. Así, el rol tradicional de los partidos políticos es el de fungir como mediadores entre el Estado y la sociedad, servir de vehículo para acceder al poder y las políticas que eventualmente controlan la acción estatal.

⁷¹ Montenegro, Sofía y Cuadra, Elvira. Op. Cit.. Pág. 210.

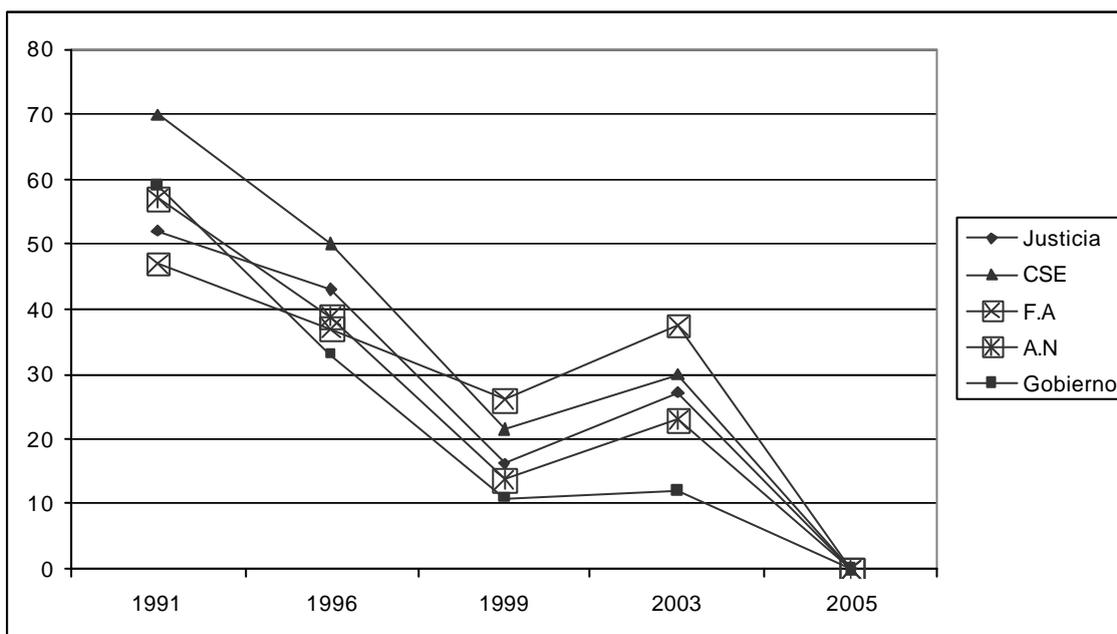
⁷² Encuestas IEN.

En el caso de los medios de comunicación, su rol político les confiere una doble posición. Por un lado, constituyen el espacio público para la discusión de temas políticos y sociales, y por el otro, son actores políticos por sí mismos al estar involucrados en los conflictos y tomar posiciones respecto a ellos. La iglesia, especialmente la católica, ha jugado un papel de primer orden en los procesos políticos nicaragüenses desde hace más de tres décadas, mediando e interviniendo en las grandes decisiones políticas del país, desde una posición activamente política.

Según los datos de las encuestas, la confianza de la ciudadanía nicaragüense hacia las principales entidades públicas del país, incluyendo a los partidos políticos, funcionarios públicos y diputados de la Asamblea Nacional, se encuentra en uno de sus niveles más bajos, prácticamente en ruinas.

Las instituciones gozan de poca legitimidad entre los ciudadanos que consideran que no responden a sus necesidades e intereses. Una década de vida democrática no ha producido mayor confianza de los ciudadanos en las instituciones estatales. Eso se expresa en los resultados de las diferentes encuestas de opinión.

Confianza en las instituciones 1991-2005



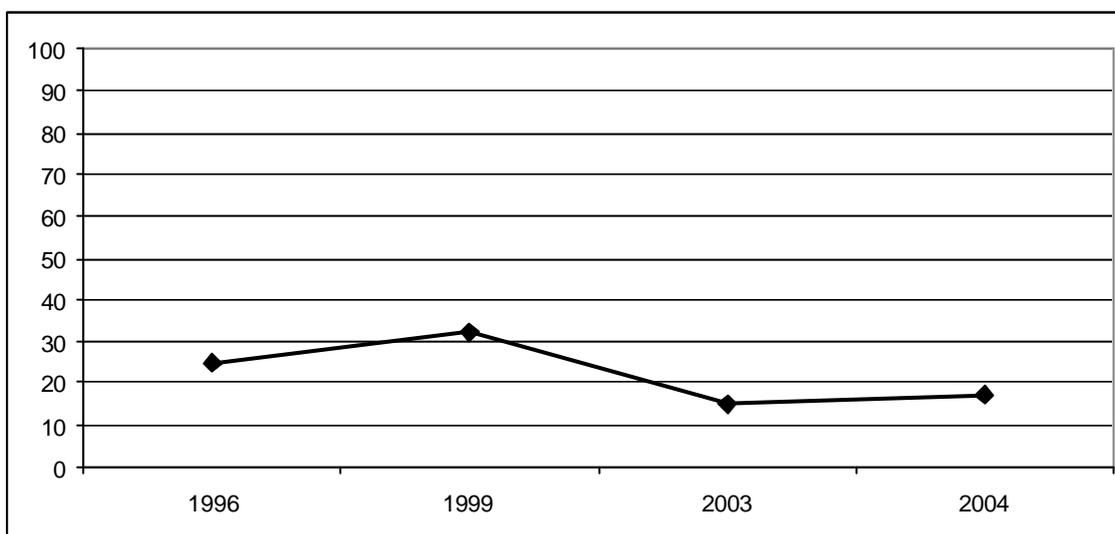
Fuente: Diversas encuestas de opinión.

En el cuadro se puede observar que para todas las instituciones la tendencia es negativa, pues iniciaron su gestión en 1991 con un porcentaje de confianza cercano al 50 % y a la fecha han disminuido por debajo del 10 %, período en que han registrado sus porcentajes más bajos. Entre el año 1999 y el 2003, la curva experimentó un ligero incremento para volver a la tendencia descendente entre el 2004 y 2005.

La CSJ en 1991 tenía un 52% de confianza ciudadana, mientras que para el 2005 descendió hasta el 1.3 %. El CSE también ha visto disminuida su credibilidad desde los primeros años de la década anterior; en 1991 el 70% expresaba su confianza en la institución electoral, mientras que para el último año solamente un 1.7 % consideraba su gestión de manera positiva. Lo mismo ocurre con la Asamblea Nacional, quien ha pasado de tener un 57% en 1991 a un 3.7 % en el año 2005. Igual comportamiento presentan el caso del Ejército y la Policía Nacional.

Los partidos políticos son los principales mediadores entre el Estado y la sociedad civil, y junto con el Estado son actores de primera línea en el sistema político. En el caso de Nicaragua no parecen gozar de mucha simpatía por parte de los ciudadanos, pues los diferentes resultados de las encuestas desde 1996 les atribuyen porcentajes inferiores o cercanos al 30 % de confianza ciudadana.

Confianza en los partidos políticos



Fuente: diferentes encuestas de opinión.

El momento en el que registraron el mayor porcentaje de confianza fue en 1999, sin embargo éste decayó entre ese año y el 2003 para incrementarse sólo de manera leve durante el 2004. Para el 2005 esta percepción se mantiene, pues una mayoría de ciudadanos (65 %) opina que los políticos hacen política para aprovecharse del pueblo.

Muy diferente es el caso de la Iglesia y los Medios de Comunicación. La opinión pública ha expresado altos niveles de reconocimiento y confianza hacia estos actores y los han valorado muy por encima del resto de las instituciones. En el caso de la Iglesia los datos son contundentes. En 1996, mientras las instituciones no pasaban de un 50% de aprobación pública, la Iglesia mantenía un sólido 76% de credibilidad y para el 2005 se mantenía como la institución de mayor confianza entre la ciudadanía con un 37.4 %, por encima de los medios de comunicación que alcanzaron el 16.1 %. Sin embargo, la credibilidad en la institución como tal, contrasta con la percepción que los ciudadanos tienen acerca del rol de su jerarquía y en particular, del cardenal Miguel Obando, arzobispo de la capital.

En 1999, dos firmas encuestadoras recogieron datos que sancionaban la participación del cardenal en los asuntos políticos del país. Mientras el 65 % se pronunciaba en desacuerdo respecto a que el cardenal hiciera comentarios políticos; un 33.9 % de ciudadanos de la capital opinaba desfavorablemente respecto a él⁷³. Los medios de comunicación, por su parte, han mantenido un nivel de confianza por encima del 60 %, pues en el 2003 registraban el 65% y al siguiente año obtuvieron 61%⁷⁴.

De acuerdo con otra encuesta realizada en el año 2000, la disminución en la falta de confianza de los ciudadanos respecto a la jerarquía de la iglesia católica fue porque utilizó su influencia para legitimar al gobierno de Arnoldo Alemán, a pesar de los costos políticos que esto implicaba. Por el contrario, los medios ganaron credibilidad al abanderar la lucha contra la corrupción y las denuncias de casos⁷⁵.

El comportamiento de la opinión pública sugiere que mientras las principales instituciones estatales y del sistema político pierden credibilidad frente a la ciudadanía, otros actores son percibidos como mejores mediadores en la comunicación con el Estado. Aparentemente, esto se debe a que las instituciones son ineficientes, no responden a los intereses ciudadanos y están subordinadas al control de los partidos políticos y sus caudillos.

El rumbo del país

Las encuestas muestran que entre 1996 y 2005 la opinión pública ha evaluado el rumbo del país en términos negativos. Para la mayoría de los ciudadanos el país no va por el camino correcto. Según Cid-Gallup esta opinión es universal entre todos los grupos sociodemográficos, pero es más notoria entre personas con educación superior.

Solamente durante el año 2002 hay una percepción positiva sobre el rumbo que lleva el país y se explica con el cambio de mandato presidencial y la lucha contra la corrupción encabezada por Bolaños. Luego de la gestión presidencial de Arnoldo Alemán evaluada como la peor que ha tenido el país, la promesa de una nueva administración transparente y que castigaba a los corruptos, dio paso a una ola de expectativas en relación a que el país efectivamente iban por buen camino. De hecho, en las encuestas realizadas durante ese primer año de la gestión Bolaños, más del 60% de la población consideraba positivo el rumbo del país y apoyaba en un 90% la gestión del presidente y la lucha contra la corrupción⁷⁶.

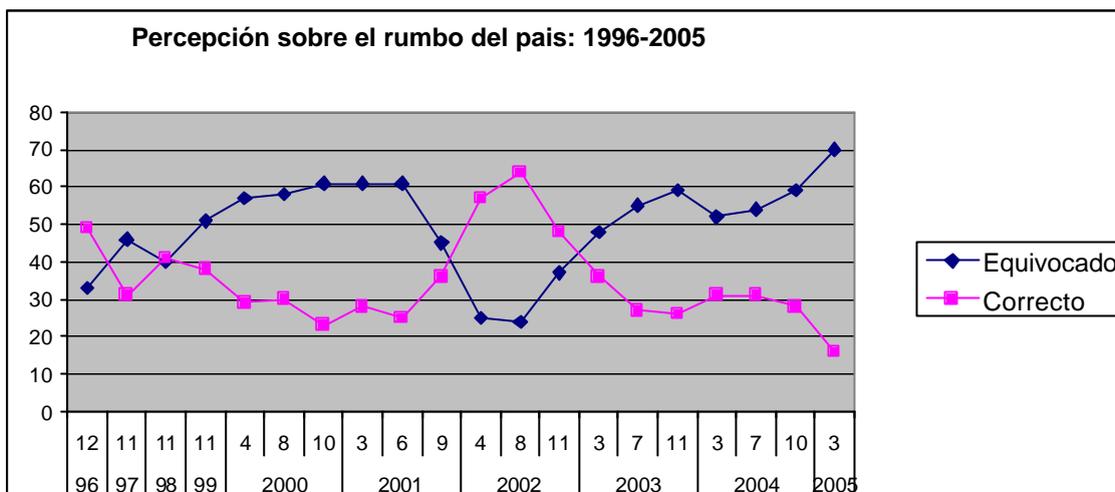
Pero rápidamente las expectativas decayeron y el optimismo del primer año de gestión presidencial fue sustituido por el desencanto de los resultados de la lucha contra la corrupción y la situación económica.

⁷³ Datos citados por Chamorro, Carlos F. Iglesia, política y encuestas. Revista Confidencial. Año 4. No. 172. 1999.

⁷⁴ Desafortunadamente, no se dispone de datos estadísticos sistemáticos que nos permitan construir una serie y una tendencia en el tiempo para establecer comparaciones de más largo plazo en el caso de los medios y la iglesia. Estos actores comenzaron a ser incorporados a las encuestas de opinión hasta hace poco tiempo.

⁷⁵ Ver Revista Confidencial. Año 4. No. 196. Managua, 2000.

⁷⁶ Cid-Gallup: Boletín informativo.



Fuente: Cid Gallup. 2005.

La lectura de los datos sugiere que los ciudadanos no están de acuerdo con el modo en que se han hecho las cosas en el país. Este pronunciamiento es una fuerte crítica a los recursos tanto materiales como políticos que el país ha gastado en aras de un mejor desempeño.

Una legitimidad condicionada

En general hay preferencia por el sistema político de carácter democrático en términos de apoyo a sus normas, valores y respeto del poder. Bajo esta lógica las elecciones como una de las fuentes de legitimidad del sistema, goza de altos niveles de apoyo. Pero existe un grado de volatilidad en la preferencia por la democracia que está sujeto a su desempeño y resultados políticos.

Al momento de evaluar el desempeño de la democracia, los datos muestran que la opinión pública no está satisfecha con los resultados. Los partidos políticos y los principales actores políticos son valorados en términos negativos y la insatisfacción con la democracia se mantiene como tendencia.

En cuanto al sistema económico, la opinión pública valora que su situación empeora pero hay una tendencia positiva frente al modelo de libre-mercado. En otras palabras se reconoce al mercado como modelo desarrollo pero los ciudadanos evalúan su situación en los últimos 10 años de economía de libre mercado en términos negativos.

Por otro lado, el desempeño de las instituciones guarda estrecha relación con la percepción que se tiene acerca del desempeño de la democracia. La idea de que la gobernabilidad está relacionada a la eficiencia de las instituciones en un sentido políticamente neutral, ha demostrado ser limitada para explicar la crisis institucional y el bajo apoyo popular al sistema político. Todas las instituciones están en su punto más bajo de confianza debido al comportamiento que han demostrado en el manejo de las situaciones políticas y no precisamente respecto a su efectividad o eficiencia administrativa.

La lógica de la modernización y la idea de que la eficiencia administrativa crearía instituciones menos susceptibles a los arreglos políticos dominantes, ha demostrado ser infuncional en la práctica, pues al momento de las crisis políticas, las instituciones, independientemente de los recursos invertidos en su administración, revelan de golpe su fragilidad. Eso es percibido nítidamente por los ciudadanos que relacionan la actuación de las instituciones del Estado, especialmente la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Supremo Electoral y la Asamblea Nacional con los intereses del FSLN y PLC, y más específicamente con sus principales líderes.

La percepción negativa del funcionamiento de las instituciones y el comportamiento de los partidos políticos reflejan que no existe una correspondencia entre práctica política y opinión pública. Esto ha provocado una enorme crisis de legitimidad de las instituciones del Estado, incluyendo al gobierno y las fuerzas armadas –ejército y policía-, quienes gozaban de los mejores porcentajes de confianza hasta que comenzaron a jugar un papel protagónico en el conflicto entre poderes estatales y ejecutivo durante los últimos dos años.

Mientras tanto, esta legitimidad se ha trasladado a otras instituciones no estatales, tales como la iglesia y los medios de comunicación. En el primer caso, la iglesia sigue gozando de altos porcentajes de confianza, a pesar que la ciudadanía ha expresado su censura a la actuación de uno de los principales jerarcas de la iglesia católica. Por el lado de los medios, la confianza ciudadana proviene del papel de denuncia y crítica que han realizado respecto a la corrupción y la crisis del sistema político. Eso los coloca en una posición privilegiada entre la ciudadanía y reafirma su papel de mediadores y canalizadores de la opinión ciudadana.

El modo de gobernabilidad en Nicaragua

El modo de gobernabilidad existente en Nicaragua es el resultado de los diferentes procesos que ha vivido el país durante los últimos quince años.

Este modo de gobernabilidad ha sido funcional a la lógica de las reformas y el ajuste económico realizado en el país, convirtiendo a este último proceso en el hilo rojo que ha conducido los demás procesos, especialmente la construcción de la democracia. Esto quiere decir que el gobierno del orden social ha estado en función de asegurar el cambio en el modelo económico más que el establecimiento y consolidación del proceso democrático.

Los cambios en la estructura de poder desde 1990 hasta la fecha han constituido nuevos arreglos sociopolíticos dominantes. El principal mecanismo a través del cual se han constituido estos arreglos es un esquema de transacciones políticas, autónomas, entre grupos de poder. Sin embargo, este proceso no ha concluido, las crisis que se presentan a nivel del sistema político son la evidencia de que esos reajustes todavía están en curso. El control de los espacios políticos y económicos está siendo disputado entre el capital nacional tradicional y grupos económicos “emergentes” vinculados al PLC y el FSLN. En la coyuntura actual, estos grupos han ocupado los principales espacios de poder dentro del Estado y el sistema político y deben consolidarlos para obtener una hegemonía consistente y de más largo plazo que les permita materializar sus intereses. Los arreglos sociopolíticos dominantes han dado lugar a:

- Un círculo de ganadores integrado fundamentalmente por empresarios vinculados a la banca y comercio, personal político de primera línea de los partidos mayoritarios y alta tecnocracia estatal.
- Una estructura de poder cerrada y excluyente que ha transmitido esta misma característica a todo el sistema político.

Los acuerdos resultantes de estos arreglos han condicionado sustantivamente el tipo de respuesta de las instituciones a las demandas y conflictos planteados por otros actores sociales y políticos. Los mecanismos a través de los cuales se ha operado la respuesta institucional son:

- a) Un nuevo marco jurídico que le otorga legalidad a los acuerdos entre los grupos de poder, a falta de legitimidad social.
- b) La formulación de políticas públicas que buscan disciplinar a los actores, controlar las demandas y obtener un mínimo de legitimidad.
- c) Un tendido de vínculos con actores y organizaciones de sociedad civil en función de reforzar y legitimar los intereses y acciones de los grupos de poder.

Las características de los arreglos y el tipo de respuesta de las instituciones han generado una enorme brecha de legitimidad entre la sociedad, los grupos de poder y las instituciones del sistema político. De ahí, los grupos de poder se han visto obligados a sustituir las fuentes democráticas de la legitimidad por la legalidad jurídica.

Perspectivas

¿Cuáles son los desafíos que este modo de gobernabilidad plantea a la sociedad nicaragüense?

El modo de gobernabilidad prevaleciente en la sociedad nicaragüense se caracteriza por los arreglos entre minorías políticas y económicas que han cerrado el sistema político a otros actores y fuerzas, una respuesta institucional condicionada por los acuerdos establecidos entre estas fuerzas dominantes y su falta de legitimidad entre la sociedad. Esto plantea una perspectiva de evolución poco optimista para el país, pues mientras el sistema político formalmente democrático tenga continuidad y el modelo económico se reproduzca, las posibilidades de inclusión social, pluralismo y desempeño democrático de las instituciones permanecerán reducidos sustantivamente.

Las opciones para transformar este modo de gobernabilidad en uno democrático tiene dos grandes vías que pueden combinarse: el cambio electoral que permita modificar la correlación de fuerzas en el sistema político y el aumento de la capacidad ciudadana para acotar y modificar las decisiones claves. El primero es de corto plazo, el segundo camino es de mediano plazo y tiene carácter estratégico. Ninguno de los dos está libre de tensiones y negociaciones.

El reto principal descansa entonces en la capacidad de expresión y movilización de los diversos actores de la sociedad nicaragüense para transformar este modo de gobernabilidad. La posibilidad de que el país pueda responder al desafío de la pobreza depende de ello en gran medida.

La alternativa está en el cambio político, es decir, en la transformación de la composición política de las instancias de decisión y formulación de política; lo cual supone la existencia de ciertas condiciones indispensables: que el sistema democrático permita esa posibilidad y que existan alternativas y medios para el recambio, ya sea a través de los partidos políticos o movimientos ciudadanos.

En las condiciones actuales, donde prevalece un bipartidismo de facto y autoritario, y la tendencia es el bloqueo de espacios para la conformación de alternativas y la selección de los tomadores de decisiones se reduce a los círculos más restringidos y cercanos de los aparatos políticos, el sistema democrático pierde todos sus recursos democráticos e institucionales para viabilizar el cambio. La cuestión fundamental descansa en la efectiva apropiación ciudadana del juego político, su capacidad de movilización e influencia.

Fortalecimiento y removilización de la sociedad civil

El fortalecimiento de la sociedad civil y sus diversas expresiones organizadas es el primer paso para producir el cambio y removilizar a los actores. Dos cosas son necesarias para ello: abrir el debate y los espacios de articulación dentro de la misma sociedad civil.

Nicaragua posee una estructura política formal condicionada por los arreglos políticos excluyentes pero también posee numerosos espacios de concertación generados a lo largo de estos años que constituyen un factor clave para potenciar las capacidades de influencia social, siempre y cuando las organizaciones sociales se apropien de ellos en vez de ser cooptados.

Por otra parte, los actores sociales disponen de una amplia experiencia organizativa que es necesario recuperar para pasar por encima de la fragmentación, la informalidad, el localismo y la dispersión. La estructura organizativa y de movilización social heredada de los 80 fue desarticulada y cooptada por las cúpulas políticas y la cooptación que, expresan una realidad social, pero no logra traducirse en capacidad de presión y movilización social.

El reto de abrir el sistema político y transformar el modo de gobernabilidad existente acercándolo más a uno de carácter democrático, obliga a interrogarse sobre la calidad y el potencial real de los espacios existentes, la eficacia de las formas de organización y la calidad de la participación social desarrollada hasta ahora.

Las posibilidades de fortalecer y darle nuevos rumbos a los diversos intereses sociales incluyen los recursos políticos, organizativos y de movilización disponibles en la sociedad, para que se constituyan en nuevas fuentes colectivas de poder político con capacidad de presión sobre los recursos del poder, la toma de decisiones y la clase política. Esto requiere cuestionar con rigor conceptos y prácticas.

Construir una visión de los procesos que inciden en la participación y el empoderamiento, conlleva la lectura de las posiciones e intereses en juego, algo que muchas veces se evita para refugiarse en consensos mínimos que aseguran la coexistencia con las limitaciones propias y de los demás sin que se produzcan rupturas.

La organización y la movilización social deben tener como objeto la reapropiación de la política y la toma de decisiones sobre los problemas de sociedad. Por qué y cómo reorientar los recursos humanos y materiales disponibles en la sociedad civil deberían ser punto fundamental de debate en los espacios organizados de la sociedad civil. No existen recetas y no se deben esperar consensos totales al respecto; sin embargo, es indispensable. Es necesario darle vida a coaliciones ciudadanas fuertes capaces de constituirse en referentes nacionales. Este es el desafío estratégico de la sociedad nicaragüense.

Bibliografía

- Acevedo, Adolfo. Nicaragua y el FMI. CRIES. 1993.
- Alemán Cunningham, Carlos. Cultura política II. Gobernabilidad y agenda costeña. URACCAN. Nicaragua, 2003.
- Andersen, Lykk y Evia, José Luis. La efectividad de la ayuda externa en Bolivia. Instituto de Investigaciones Socioeconómicas. Bolivia, 2003.
- Avenidaño, Néstor. Nicaragua. La economía durante 2002 y pronóstico económico para el año. Friedrich Ebert Stiftung. Managua, 2003.
- Baathen, Einar. Democracy failure in Africa: de case of local government reform and voter apathy in Mozambique. 9eme Conférence de la Association Européenne de Recherche et Formation en Matière de Développement. Paris, 1999.
- Banco Interamericano de Desarrollo. Proyectos Aprobados - Planeamiento y Reforma. <http://www.iadb.org>
- Banco Mundial. Análisis del gasto público. Mejorando la focalización del gasto público hacia los pobres. Diciembre, 2001.
- Banco Mundial. CIET. Comité Nacional de Integridad. Encuesta Nacional sobre Integridad en América Latina. 1998.
- Banco Mundial. Documento Programa para crédito. 2003.
- Banco Mundial. Governance and Poverty Reduction. 2000.
- Banco Mundial. La colaboración en la transformación del desarrollo: Nuevos enfoques para formular estrategias de lucha contra la pobreza que los países consideren como propias. En: www.worldbank.org y www.imf.org
- Banco Mundial. Nicaragua. Reporte de pobreza. Aumentando el bienestar y reduciendo la vulnerabilidad. Informe No. 26128-NI. Departamento de Centroamérica. Región de América Latina y el Caribe. 2003.
- Banco Mundial. Nicaragua: Análisis del gasto público. Diciembre, 2001.
- Bardham, Pranab. Retos de la economía institucional desde el punto de vista de los países pobres. Universidad de California. Berkeley, 1999.
- Benavente, Carlos. Los Grupos Consultivos para Nicaragua. FACS-CCR. Managua, 2002.
- Beyond the Washington Consensus: Institutional Matter. Banco Mundial. 1998.
- BID. Structural reforms in Latin America under scrutiny. 2002.

Nicaragua: La Gobernabilidad al servicio de las reformas. Primer informe independiente

- Cajina, Roberto. Transición política y reconversión militar en Nicaragua. 1990-1995. CRIES. Managua, 1996.
- Campbell, Bonnie. Cooperation et gouvernance. Département de Science Politique. Université du Québec a Montréal. Canada, 1999 (fotocopia).
- Campbell, Bonnie. Les pauvres bénéficiaires ou otages? Documento de trabajo. Université du Québec á Montreal. 2001.
- CCER. Aportes para el debate: la voz de los hogares pobres sobre las estrategias para la reducción de la pobreza. CCER. Managua, 2002.
- CCER. La Nicaragua que queremos. CCER. Managua, 2002.
- Center for Global Development. La privatización en América Latina. El rápido auge, la reciente caída y el continuo dilema de una política económica que provoca disenso. Center for Global Development. 2004.
- Centro de Estudios Internacionales. Encuesta. Situación de conflictividad municipal. CEI. Managua, 2001.
- CEPAL. Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un nuevo consenso en América Latina. CEPAL. 2002
- CEPAL. Sociedad civil y desarrollo social en C.A. 1997.
- Cerrillo, Agusti. La Cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad. España, 2003.
- Chamorro, Carlos F. Iglesia, política y encuestas. Revista Confidencial. Año 4. No. 172. 1999.
- CONPES-CONADES. Visión de Nación. Managua, 2001.
- Consejo Económico y Social. Memoria 2001. Managua, 2001.
- Contraloría General de la República de Nicaragua. Resumen del Informe 2002. Managua, 2003.
- Coopération et gouvernance: une analyse empirique. Mondialisation, gouvernance et Etat de droit. Université du Québec a Montreal. Centre d'études Internationales sur la mondialisation. Canada, 2000.
- Coordinadora Civil. Auditoria Social. Fase 3. CC. Nicaragua, 2003.
- Correa, Rafael. Reformas estructurales y crecimiento económico en América Latina. Revista de la CEPAL. No. 76. Abril, 2002.
- Costafreda, Andrés. La hipótesis de la viabilidad política en la estrategia de desarrollo. Colección documentos. IIGOV. En: www.iigov.org

Nicaragua: La Gobernabilidad al servicio de las reformas. Primer informe independiente

- Cox, Stephen. "Citizen participation and the reform of development assistance in C.A. (fotocopia).
- Crawford, Gordon. Promoting democratic governance in the south. 9eme Conférence de la Association Européenne de Recherche et Formation en Matière de Développement. Paris, 1999.
- CRIES. La cooperación económica de Estados Unidos en Centroamérica. Seminario Regional. Nicaragua, 1993.
- Cruz, Arturo. La nueva política de Estados Unidos en Centroamérica. Comisión coordinadora para el desarrollo de Centroamérica. Nicaragua. Marzo, 2003. (fotocopia).
- Cuadra, Elvira y Saldomando, Angel. "De la fuerza a la gestión cotidiana de la violencia." Revista Pensamiento Propio No. 3. CRIES. Managua, 1997.
- Cuadra, Elvira y Saldomando, Angel. Las tierras de la discordia. Conflictos rurales en Nicaragua. Instituto Norte-Sur. 2000.
- Cuadra, Elvira. Et. al. Orden Social y gobernabilidad en Nicaragua. 1990-1996. CRIES. Managua, 1998.
- Cuadra, Elvira. La participación de la policía en conflictos de orden político. Monografía de licenciatura. UCA. Managua, 1995.
- Delgado, Rodolfo. La gobernabilidad democrática en Nicaragua. Principales desafíos. Revista Probidad. Managua, 2003.
- Destremau, Blandine et Salama, Pierre. Mesures et démesure de la pauvreté. PUF. France, 2002.
- Dok, Geert van. Good governance: Paper tiger or source of Hope? Caritas Press. Lucerna. Suisse, 1999.
- Doran, Marie Christien. Reformes institutionnelles et espaces politiques á la lumiere du cas l' Argentine. Ponencia presentada en el seminario Reformas institucionales, estrategias de lucha contra la pobreza y espacios políticos. Montreal, 2004.
- Ericsson, Lolo Darin. Obstáculos estructurales para reforzar el empoderamiento de las estrategias nacionales de combate a la pobreza. Eurodad. 2001.
- Evaluación conjunta del B.M. y el FMI de la Estrategia reforzada de reducción de la pobreza preparada por el gobierno de Nicaragua. Octubre 2000.
- Evans, Trevor. La transformación neoliberal del sector publico. CRIES. Managua, 1995.
- Feldman, Eduardo. A propósito de la publicación de un nuevo informe de la comisión trilateral sobre la salud de la democracia avanzada. Algunas reflexiones sobre oportunidades perdidas. Revista Instituciones y Desarrollo. No. 7. IIGOV. En: www.iigov.org

Nicaragua: La Gobernabilidad al servicio de las reformas. Primer informe independiente

- Font, Joan y Gómez, Richard. El proceso de democracia en Nicaragua: actores estratégicos y conflicto. Revista *Affairs Internationals*. No. 20.
- Fundación Konrad Adenauer. Fortalecimiento de la Justicia en Nicaragua. Fundación Konrad Adenauer. Managua, 2001.
- Fundación Konrad Adenauer. Visión de Nación. Fundación Konrad Adenauer. Managua, 2003.
- Gerrishon, Ikiara. Demands for good governance. The implication for european and Sub-Saharan african developement coopeation in the 21st. century. 9eme Conference de la Association Européenne de Recherche et Formation en Matiere de Développement. Paris, 1999.
- Gobierno de Nicaragua. Bases para una Nicaragua próspera. 2003.
- Gobierno de Nicaragua. Estrategia Nacional de Desarrollo. 2002.
- Gobierno de Nicaragua. Estrategia Reforzada de Crecimiento y Reducción de la Pobreza. Managua, 2001.
- Gobierno de Nicaragua. La gobernabilidad democrática: condición para el desarrollo. Borrador. Managua, 2004. (fotocopia).
- Gobierno de Nicaragua. Medición de la pobreza. Vol. I y II. 1996.
- Gobierno de Nicaragua. Plan Nacional de Desarrollo. 2003.
- Gobierno de Nicaragua. Una Nación, Muchas Voces. Mayo, 2000.
- Gómez, César Ricardo. Características del régimen político en América Latina. 1986-1999. Universidad de Maryland. 2001.
- Gouvernance participative: le chaînon manquant dans la lutte contre la pauvreté ? Cahier de Politique Economique. NO. 17. Centre de Développement de l'OCDE 1999.
- Grupo Propositivo y Cabildeo. La situación de la pobreza en Nicaragua. Managua, 2000.
- Hagamos Democracia y CDC. Sociedad civil estado y participación ciudadana. Memoria del foro nacional. 2001.
- Hansen, Finn. Relaciones Europa-Centro América. CRIES. Managua, 1996.
- Helliner, Gerry. Desempeño y políticas de desarrollo. Cooperación Sur No 2. PNUD. 2000.
- Hellman, Joel y Kauffman, Daniel. La captura del estado en las economías en transición. Revista Finanzas y desarrollo. FMI. Vol. 38. No. 3. Septiembre, 2001.
- HLSP Consulting. Revisión de las experiencias de armonización en Nicaragua. Primer Borrador para discusión. 2004.

Nicaragua: La Gobernabilidad al servicio de las reformas. Primer informe independiente

- Hyden, Goran. Governance and sustainable livelihoods: Challenges and opportunities. University of Florida. 1998.
- IEN. Encuesta Nacional. 1995, 1998, 1999.
- INAP-Fundación Konrad Adenauer. Administración Pública y Democracia. INAP-FKA. Managua, 1996.
- INEC. Encuesta Nacional sobre medición del nivel de vida. Managua, 2001.
- Institut africain pour la démocratie. Bonne gouvernance et développement en Afrique. Edition Démocraties Africaines. Dakar, 1997.
- IPADE. Sondeo de opinión 2004. IPADE. Managua, 2004.
- Jaramillo, Fidel. Et. al. Margen financiero y poder de mercado en el Ecuador. Revista Gestión. Corporación Andina de Comercio. Noviembre, 2003.
- Kauffman, Daniel. Debate sobre el concepto de gobernabilidad. BM. Audición en el Conseil de la Coopération Internationale. Paris, 2000.
- Kauffman, Daniel. Luchando contra la corrupción. Banco Mundial. 2003.
- Kjaer, Anne Mette. Governance. Polity Press. 2004.
- Lautier, Bruno et Salama, Pierre. Pauvretés. PUF. France, 1995.
- Le FMI et la Banque Mondiale sont incompetents. Courrier International. No. 44. Mai, 1999. Paris.
- Mangas, Eduardo. La fuerza de la gente. Políticas participativas en Nicaragua. Centro Derechos Constitucionales. Managua, 2000.
- Mappa, Sophia. Developper par la démocratie. Injonctions occidentales et exigences planétaires. Ed. Karthala. 1995.
- Martínez, Elena. Gobernabilidad: La dimensión institucional del desarrollo humano. El rol del PNUD. PNUD. En: www.pnud.org
- Matus, Mario. Una década de soluciones postergadas: desempeño económico de América Latina durante los 90. Desafíos de un desarrollo humano. Edición especial. No. 9. En: www.iigov.org
- Merckaert, Jean. La dictature de la «bonne gouvernance» ou l'impasse des indicateurs de performance politique. Techniques financières et développement. Paris, 2004.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Nicaragua. Sistema de Información de la Cooperación Oficial al Desarrollo para Nicaragua. <http://sysoda.cancilleria.gob.ni>
- Mir, Joseph. Reforma del Estado en Centro América. En: www.iigov.org

- Montenegro, Sofía y Cuadra, Elvira. Jóvenes y Cultura Política. La generación de los 90. HISPAMER. Managua, 2002.
- Montenegro, Sofía y Cuadra, Elvira. La descentralización en Nicaragua. Diagnóstico del proceso. CINCO. Managua, 2003.
- Múa, Johnny. Negociación, partidos y cambio político. Una aproximación a los procesos de negociación política, sistema de partidos y cambio político en Nicaragua. CINCO, 2004. (inédito)
- Neira, Oscar. Compilador. ESAF. Condicionalidad y deuda. CRIES. Managua, 1996.
- Núñez Soto, Orlando. La sociedad civil. CIPRES. Managua, 2004.
- Olvera, Alberto J. Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto. Ponencia presentada en la IV Conferencia Regional ISTR-LAC. San José, Costa Rica. 2003.
- Orozco, Manuel. Puntos de conflicto después de la tormenta. Diálogo Interamericano. En: www.iigov.org
- Osoront, Ournik. La gouvernance: un concept mou une politique ferme. Université Paris. (fotocopia).
- Participation in poverty reduction strategies. Institute of Development Studies. 2000.
- Participatory development and good governance. Comité d'aide au Développement. OECD. Paris, 1995.
- Pérez Baltodano, Andrés. Entre el estado conquistador y el estado nación. Providencialismo, pensamiento político y estructuras de poder en el desarrollo histórico de Nicaragua. IHCA-UCA. Managua, 2003.
- PNUD, CEPAD, ENDELSE. Liberalización, desigualdad y pobreza en América Latina y el Caribe en los 90. 2001.
- PNUD. Cohesión social y gobernabilidad en Argentina. PNUD. Eudeba. Buenos Aires, 2001.
- PNUD. Diagnóstico del CONPES. Proyecto PNUD. Managua. Marzo, 2004.
- PNUD. El desafío democrático en Centro América. PNUD, 1996.
- PNUD. Gobernabilidad Democrática en América Central. Ed. Fondo Fiduciario España-PNUD. 1996.
- PNUD. Informe de Desarrollo Humano. Nicaragua. 2002.
- PNUD. Las condiciones de la esperanza. Informe de Desarrollo Humano. Nicaragua, 2002.

- PNUD. Las fuentes institucionales del desarrollo argentino. PNUD. Eudeba. Buenos Aires, 2000.
- PNUD. Latinobarómetro. "La Democracia y la Economía". Informe Resumen. 2003.
- PNUD. Latinobarómetro. Encuestas de Opinión. 2001, 2002, 2003.
- PNUD. Sistematización de experiencias exitosas de gestión participativa y desarrollo local. PNUD. Managua, 2001.
- Prats Catalá, Joan. Desarrollo institucional y gobernabilidad democrática en la América Latina de los 90. Documento de trabajo. Barcelona, 1995.
- Prats Catalá, Joan. El progreso no es lo que era: fundamentos institucionales para un país en riesgo. En: www.iigov.org
- Saldomando, Ángel. ¿Se puede medir la gobernabilidad? Revista Envío. Managua. Diciembre, 2002.
- Saldomando, Angel. Análisis del proyecto participación ciudadana en 14 municipios de Nicaragua. PRODEMU-DANIDA. Managua, 2001.
- Saldomando, Angel. Cooperación y gobernabilidad. Colección documentos. IIGOV. En : www.iigov.org
- Saldomando, Angel. El mal ya esta hecho. Salir de las reformas liberales. Revista Futuros. En: www.futuros.org
- Saldomando, Angel. Enfoque e indicadores sobre gobernabilidad. Informe de consultoría. PNUD. 1999. (inédito).
- Saldomando, Ángel. Gobernabilidad: entre la democracia y el mercado. Centro Editorial de la Mujer. Managua, 2002.
- Saldomando, Angel. Los rostros de la violencia en Nicaragua. En: Violencia Social en Centroamérica. Ensayos sobre Gobernabilidad y seguridad ciudadana. CRIES. Managua, 1999.
- Saldomando, Ángel. Nicaragua: con el futuro en juego. CRIES. Managua, 1996.
- Saldomando, Angel. Quelques interrogations sur la gouvernance. Les non dits de la bonne gouvernance. Pour un débat politique sur la pauvreté et la gouvernance. Haut conseil de la Coopération Internationale. Ed. Karthala. Paris, 2001.
- Saldomando, Angel. Reformas y Democracia. Colección Documentos. En: www.iigov.org
- Saldomando, Angel. Reforzar las capacidades de regulación nacional. Ponencia presentada ante el Proyecto Villagio Globale. Bolonia, 2001.

Nicaragua: La Gobernabilidad al servicio de las reformas. Primer informe independiente

- Sanders, Arie y Nusselder, Hans. El mercado (micro) financiero en Nicaragua. Managua, 2002. (fotocopia).
- Santiso, Carlos. International cooperation for democracy and good governance. Mvving towards a second generation? IDEA. 2000.
- Santiso, Carlos. Strengthening democratic governance and preventing crisis. The challenge of ACP-EU cooperation. 9eme Conférence de la Association Européenne de Recherche et Formation en Matière de Développement. Paris, 1999.
- Seligson, Mitchell. La Cultura Política en Nicaragua. University of Pittsburg. 1999.
- Seligson, Mitchell. Los nicaragüenses hablan sobre la corrupción. AID. 1999.
- Sevilla, Carlos. Retos enfrentados por el proceso de reforma y modernización del estado nicaragüense de cara al siglo XXI. CERAP. Managua, 2002.
- Simonetti, José María. El ocaso de la virtud. Ensayos sobre la corrupción y el discurso del control social. Universidad de Quilmas y La Plata. Argentina, 1998.
- Sindzingre, Alice. Better policies and international governance. IDS Bulletin. Vol. 29. No. 2. 1998.
- Snack, Stephen. AID dependence and the quality of governance. A cross-country empirical analysis. BM. 1999.
- Solís Román, Azahalea y Blandón Argeñal, Freddy. Análisis jurídico y político del proceso constitucional nicaragüense. CINCO, 2004. (inédito).
- Somensatto, Eduardo. Desarrollando una estrategia para mejorar la gobernabilidad. Banco Mundial. 2002.
- Stiglitz, Joseph. El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. Conferencia magistral. Segunda Cátedra Raúl Prebisch. CEPAL. Chile, 2002.
- Stiglitz, Joseph. Participación y desarrollo: Perspectivas desde el paradigma integral de desarrollo. Instituciones y Desarrollo. No. 7. En: www.iigov.org
- Stiglitz, Joseph. Un banco central independiente o democrático. Le Monde. 1/3/04.
- UNRISD. What choices do democracies have in globalizing economies?. Report of UNRISD. International Conference. Geneva, 2000.
- Vargas, Oscar-René. Círculos del Infierno. Foro democrático y Centro de Estudios de la Realidad nacional. Managua, 2000.
- Williams, Philip. Dual transition from authoritarian rule. Popular and electoral democracy in Nicaragua. (fotocopia).

Nicaragua: La Gobernabilidad al servicio de las reformas. Primer informe independiente

Wittkowsky, Andres. Transition governance and aid the dilemma of western assistance to slowly transforming countries. 9eme Conference de la Asociacion Européenne de Recherche et Formation en Matiere de Développement. Paris, 1999.

WOLA. La democracia y sus descontentos. WOLA. Washington, D.C.1996.

World Bank. Republic of Nicaragua Poverty Assesment. World Bank. 1995.