



PERSPECTIVAS

A propósito de los CPC

La relación gobierno-sociedad: un debate indispensable

Desde que asumió funciones el nuevo gobierno, se abrieron tres frentes de debate. El primero fue acerca de la reorganización del ejecutivo, el segundo sobre la discrecionalidad pretendida por el gobierno en el manejo de aportes externos, la relación con el FMI y la ausencia de información. El tercero, sobre la relación entre el gobierno y la sociedad a partir de la propuesta de los Consejos de Poder Ciudadano. La

trascendencia del debate y su aspereza no se originan exclusivamente en que sea una iniciativa gubernamental improvisada, que no se haya tomado el trabajo de hacer parte de un debate pluralista o que el control partidario sea tan evidente. Tiene un trasfondo más fundamental: se trata del tipo de relación entre el Estado, el gobierno y la sociedad. Este es un debate que tiene una larga trayectoria y que no comenzó con el actual gobierno del FSLN.

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

El proceso de aprendizaje participativo

Durante 17 años se hizo este aprendizaje, se lograron avances y hubo retrocesos. Se generó una nueva conciencia, nuevas organizaciones aparecieron, se creó un andamiaje participativo, más plural y diversificado. Como consecuencia, hay una conciencia más aguda de los derechos, creció la autonomía y el pluralismo, en paralelo con las formas clásicas de organización, gremiales, corporativas y sindicales. Pero contrariamente a lo que podría concluirse, la democracia y la participación no se incrementaron en la misma proporción. La primera conoce graves limitaciones mientras que la segunda produjo reivindicaciones sociales y políticas que buscan romper esas limitaciones.

Lo que está en juego es cómo organizar la relación Estado-gobierno

Antecedentes históricos

La caída de la dictadura somocista quebró un tipo de relación basada en un Estado patrimonial, donde la relación entre el gobierno y la sociedad estaba determinada por la represión y por una mezcla de clientelismo y cooptación. Los derechos y la autonomía de la sociedad eran nulos y la democracia y la participación ciudadana inexistentes.

En los 80 se generó un proceso de organización de todas las capas populares, campesinas y trabajadoras, orientándose hacia una articulación política con el Estado-gobierno-partido. Se trató de un esquema clásico de movilización social y polí-

tica en torno a un proyecto de transformación centralizado, conducido por un solo partido el FSLN. Los derechos aumentaron, la organización social también, el ejercicio de la autonomía y el pluralismo estuvieron limitados. La participación aumentó pero la democracia fue limitada.

En los 90 se produjo una transición hacia una democracia convencional que modificó nuevamente la relación entre estado, gobierno y sociedad. Estos se reconfiguraron en un esquema de separación del gobierno de los poderes del estado y de las fuerzas armadas.

Los partidos tuvieron su arena política en la Asamblea Nacional.



y sociedad, de manera que ésta relación sea la base de una democracia sustantiva y en progreso (derechos, igualdad, participación, integridad, ética pública). Por otro lado, que establezca las condiciones políticas de una inclusión social (reducción de la pobreza, equidad, distribución del ingreso, inversión social).

La manera de construir esta relación es objeto de posicionamiento político, la razón es que detrás de esto se encuentra el papel del gobierno, el problema de la distribución del poder, la autonomía de la sociedad en relación al Estado, la existencia de contrapoderes que equilibren la democracia. Por este problema más de una sociedad ha vivido violentas convulsiones, puesto que la forma de gobierno y su relación con la sociedad, establece las reglas del juego, condiciona los espacios políticos y la distribución de los recursos disponibles.

Las diferentes posiciones no sólo revelan intereses particulares, además permite observar quienes empujan el carro de la democracia y la participación y cual es la coherencia entre el discurso y la práctica.

Las decisiones y los actores

El proceso político ha exigido en estos años la toma de una serie de decisiones trascendentales, habida cuenta de las intensas reformas económicas e institucionales. El examen de estas decisiones permite analizar cómo se posicionó cada quién en la evolución de la relación entre Estado, gobierno y sociedad.

A partir de ahí se fueron estableciendo diferencias y aproximaciones que cruzan a todos los sectores. En efecto, mientras un conjunto de actores, sobre todo de sociedad civil, reclamaban más espacio, un sistema más participativo y vinculado con la toma de decisiones, los principales grupos de poder en la economía y la política decidían con exclusión, con poca transparencia y sin debate democrático.

Para hacer una verificación de lo actuado por cada quién y hacer el debate más real y menos retórico, en el cuadro siguiente se han ordenado 23 temas sobre los que los distintos actores han tomado decisiones políticas en todos estos años y cuyas consecuencias han sido importantes para el país. También se puede identificar por qué no se avanzó más y por qué las propuestas actuales de aumentar la democracia y la participación no corresponden a la realidad.

En cada uno de los temas se puede apreciar quiénes han producido y difundido información, han favorecido el debate democrático y la participación y quiénes no lo han hecho. En cada casilla utilizamos una X para identificar si se propuso información, debate y participación. Tres XXX representa incidencia en los tres aspectos. Una N representa ausencia en ellos.

En el cuadro número 1 es evidentemente una apreciación cualitativa, pero existen medios para verificarla. Si uno interroga cada uno de los temas a la luz de quienes intentaron difundir información, elaborar análisis y propuestas que ampliaran el espacio y el debate democrático para tomar decisiones, la conclusión es obvia: en la mayoría de los casos fueron organizaciones autónomas de sociedad civil.

Si uno se pregunta quiénes negociaron en secreto, presentaron paquetes amarrados y subordinaron o intentaron subordinar a las organizaciones civiles, la respuesta también es obvia: las cúpulas liberales y del FSLN, con sus adláteres económicos. El ejercicio es simple, basta revisar las posiciones públicas, los resultados de las negociaciones, la calidad y cantidad de reflexiones y propuestas producidas por unos y otros.

Lo que se puede apreciar son tres cosas: Lo primero, es que en la promoción de la información, del debate democrático y de la participación, la distancia entre los actores ha sido considerable en todos

los temas fundamentales. Lo segundo, es que los partidos dominantes y los gobiernos hicieron muy poco por difundir información, elaborar una posición concertada y abrir espacios para que la sociedad pudiera intervenir en los temas planteados. Lo tercero, es que en cualquiera de los temas planteados en la lista, los arreglos entre las elites tanto económicas como políticas dejaron poco espacio para una relación más democrática entre el Estado, el gobierno y la sociedad

Esta constatación nos permite ver dónde ha estado el potencial democrático y participativo en estos años, más allá de la formalidad electoral y la vida parlamentaria. Pero esto no nos dice las razones por qué ese potencial fue limitado.

La explicación no es simple. Primero, porque por un lado, la participación fue limitada por el juego político, pero por otro, conservó su potencial, jugando el papel indispensable de contrapeso que no ejercen los partidos y las instituciones. Este proceso se puede caracterizar como una evolución escindida: de un lado, las cúpulas políticas y económicas negocian con exclusión, de otro lado, las organizaciones sociales buscan cómo ampliar la democracia y la inclusión social.

Participación: sólo para acompañar cúpulas

Si las cosas no avanzaron más se debe al modo en que se ha gobernado y el papel limitado y funcional que se le asignó a la democracia y a la participación. Es decir, sólo se acepta si acompañan las decisiones de las elites, pero se la margina si ejerce el pluralismo, asume la diversidad, plantea la controversia y el conflicto, como condiciones del debate democrático.

Incluso la controversia y el conflicto son instrumentalizadas en función exclusiva de las necesidades del juego político. El problema se vuelve grave si el juego político represen-



Cuadro #1							
Temas económicos y sociales	FSLN	Tres gobiernos Liberales			Sociedad civil		
		VCH	AA	EB	Org. FSLN (sindicatos, gremios)	Org. Empres.	OSC Autónomas
Concertación social	XX	XX			XXX	X	
Reformas económicas	N	N			X	N	
Privatizaciones	N	N			N	N	
Programas de lucha contra la pobreza	N		X	X			XXX
Negociaciones con FMI	N	N	N	N	N	N	XXX
Cooperación internacional	N	N	N	N	N	N	XXX
Propuestas de país (Mitch,ERCER,PND)	N		X	XX	N	N	XXX
Deuda publica, deuda interna	N	N	N	N	N	N	XXX
Reforma tributaria	N	N	N	N	N	N	XXX
Corrupción	N	N	N	N	N	N	XXX
Tratado de libre comercio – ALBA	N	N	N	N	X	N	XXX
Regulación de servicios públicos Ambiente Concesiones Irregulares	N	N	N	N	N	N	XXX
Redistribución del poder, participación, pluralismo, derechos							
Programa Reforma Estado	N	N	N	N	N	N	X
Descentralización	N	N	N	N	N	N	XXX
Reformas constitucionales	N	N	N	N	N	N	XXX
Pacto	N	N	N	N	N	N	XXX
CONPES	N	N	N	X	X	X	XXX
CONADES	N	N	N	N	N	N	XXX
Ley de Participación	N	N	N	X	X	X	XXX
Ley de Información Pública	N	N	N	N	N	N	XXX
Aborto terapéutico	N	N	N	N	N	N	XXX
CDD-CDM, sistema nacional de participación	N	N	N	X	N	N	XXX

ta cada vez menos las exigencias de participación, las reivindicaciones de derechos y las demandas sociales. A esto se suma el manejo de las reformas económicas y el retorcimiento de la institucionalidad que produjo. Esta es la razón por la cual pese al nuevo potencial participativo creado a lo largo de estos años, tuvo poca influencia.

A estas alturas es ya una evidencia que la derecha obtuvo viabilidad negociando con el FSLN, con lo que se generó un escenario exclusivo de transacción entre grupos de poder minoritario, repartiendo los negocios y las instituciones. Ello dejó sin representación política y sin espacios de interlocución a una parte creciente de la sociedad, pero también a una parte

del propio FSLN, e incluso, estimuló el alejamiento de una parte de la base y militancia de ese partido.

Las cúpulas políticas participantes de la transacción intentaron consolidar luego las posiciones adquiridas con el pacto pero se habían creado dos brechas por las que se infiltraron las presiones democráticas y participativas.

Las cúpulas y las brechas de participación

La derecha había soltado lastre, durante 17 años aunque fuera simbólico, por el lado de las consultas y la creación de espacios de diálogo con la sociedad civil, tratando así de cubrir la ausencia de una base social orgánica.

El FSLN por su parte, preocupado por mantener el control y su pretendida posición monopólica de representación social, se cerró sobre su viejo aparato político para no permitir la acumulación de fuerzas de su base crítica y limitar la aparición

de nuevos sectores. Para ello se apoyó en su base organizacional (sindicatos, gremios, ongs, fundaciones y asociaciones afines) y al resto los expulsó o los calló. El FSLN desestimó los nuevos espacios y procesos organizativos porque representaban un nivel de autonomía y pluralismo, incompatible con la cúpula burocrática, autoritaria y cada vez más personalizada que controla el partido.

El resultado de esta evolución es que tanto el PLC como el FSLN y los gobiernos de derecha, por diferentes razones y limitaciones, vivieron el proceso político, replegados en su propia esfera, alimentándose mutuamente.

Sin embargo, tuvieron coincidencias en un modelo de relaciones con la sociedad, de carácter tradicional en lo cultural, clientelista y autoritario en lo político y manipulador en lo institucional. Pese a todo, no pudieron controlar la acumulación plural de fuerzas del nuevo universo de organizaciones surgido en los 90.

El modelo neoliberal de democracia y participación, que en su momento analizamos y calificamos de “aditivo y funcional” se convirtió en el techo común de elites políticas y económicas, más allá de las fronteras partidarias, de orígenes o de capital.

La participación funcional

La participación social siempre ha tenido un estatuto importante en las teorías del desarrollo y en la definición de sus condiciones políticas, en tanto se supone que ayuda a redistribuir y a democratizar. Es un aspecto crítico, sobre todo cuando introduce presiones a favor de los cambios o favorece movilizaciones sociales que cuestionan la desigualdad social y la exclusión política. Una mayor o menor participación social, ha sido una válvula para regular las presiones al sistema.

En Nicaragua la válvula se cerró en las cuestiones fundamentales, pero en ausencia de represión política abierta, con el enorme aprendizaje hecho en los 80 y los 90 y con la enorme pérdida de legitimidad del sistema, se abrieron válvulas para soltar presión y obtener algún grado de aceptación social.

De esta manera se estableció un modelo funcional de participación que acompañó la falta de apoyo social y de legitimidad del modelo neoliberal. La participación es funcional,

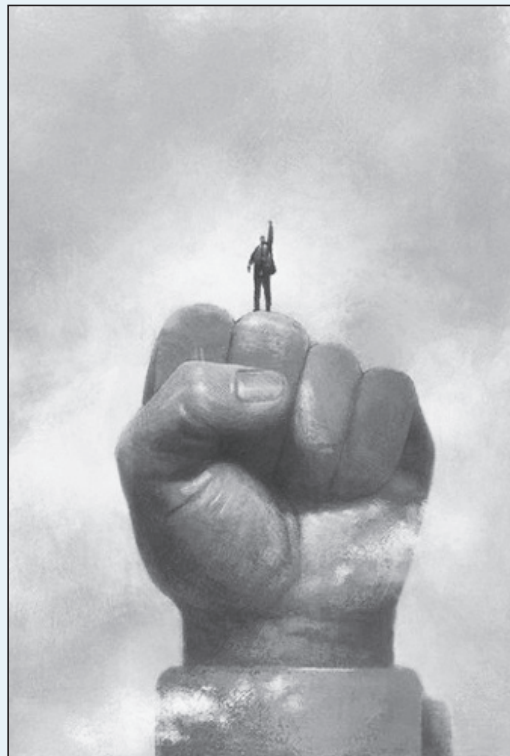
en el sentido que restringe la opción entre alternativas de política, para la elección de otras prioridades sociales. Se ha consumido mucho tiempo y recursos en miles de prácticas participativas que agotan a la gente en

sus problemas inmediatos. La suma de todos estos esfuerzos no equivale a resolver los problemas nacionales.

Los procesos participativos vinculados al desarrollo local, a la descentralización y a la municipalización, a pesar de su verdadero potencial, en la mayoría de los casos, se pusieron al servicio de la lógica de separación de la sociedad y el Estado y no de su articulación. De esta manera, el Estado administra el modelo, mientras que se transfiere a la sociedad la responsabilidad de la supervivencia en este modelo.

Para los problemas que implican decisiones nacionales, no existen mecanismos de participación orgánica ni de enlaces institucionales que darían un contenido a los objetivos de inclusión social y reducción de las asimetrías de poder. Las dos experiencias más significativas en cuanto a sus limitaciones, fueron las concertaciones sociales sobre el ajuste y las recientes experiencias de consultas sobre la lucha contra la pobreza.

Ambas pertenecen al ámbito del espectáculo político, sim-





Participación funcional		
Reformas	Efectos	Participación funcional en :
Ajuste e impacto social	Pobreza	Fondos sociales Planes contra la pobreza
Condicionalidad Programas de reformas	Perdida de legitimidad política Programas estándar Perdida de soberanía	Concertaciones Consultas
Reducción del Estado Reforma del Estado	Pérdida de control Ineficacia Corrupción Falta de cobertura Tecnocracia autónoma	Descentralización Municipalización Desarrollo local
Aumento de la desigualdad económica y política	Anomia Violencia Desintegración	Proyectos para pobres ONG
Desregulación Privatización Concentración Ajuste sin estrategia productiva	Sector informal Precariedad Marginalidad	Micro-empresa Crédito no convencional Programas sociales temporales focalizados

bólico y justificativo de decisiones ya tomadas, puesto que les faltan los mecanismos institucionales reales de toma de decisiones, control y evaluación participativa y la presencia de redes y organizaciones sociales que articulen la diversidad social y su representación política.

La modalidad de participación funcional recuperó el discurso y los instrumentos de la participación y los configuró de nuevo en el modelo dominante. La lógica de recuperación se expresa como una práctica de integración de la participación, destinado a garantizar la aplicación del modelo y no su cuestionamiento y su control por medio de un regulación democrática.

Ninguna de las ventanas donde entra la participación funcional es mala en sí. Probablemente, como sostienen muchos, la situación sería peor si éstas no existieran. El problema es que no están vinculadas a ninguna de las situaciones estructurales causantes de los efectos que se pretenden enfrentar.

Lo más grave es que este esquema de participación preserva una autonomía del Estado y del gobierno, negando la pertinencia de los procesos participativos en estos ámbitos. La función política fundamental de la democracia en la sociedad es reducida y las sociedades dejan de elegir para limitarse a aplicar o implementar. Los gobiernos no pueden evitar el hecho de que el desarrollo no está dado o prescrito y que es necesario definir prioridades, tomar decisiones, elegir entre varias alternativas, comprobar los resultados y corregirlos: pero eso es lo que no permite el modelo funcional.

FSLN sin propuesta verdadera

El FSLN ahora en el gobierno, nunca entendió ni discutió ese proceso, más bien se limitó a insertarse en el nivel que le conviniera del modelo funcional, para conservar presencia o parcela de poder, haciendo depender su presencia y sus parcelas, de los juegos políticos de arri-

ba. De ahí que a veces, sin aparente causa alguna, se retiraban de alguna instancia, copaban otra, denunciaban aquella de alguna desviación ideológica para formar la propia, o dejaban vegetar otra, sin entender qué era lo que estaba en juego porque sus intereses en realidad estaban en otra parte.

Sin embargo pese al comportamiento errático del FSLN y a la persistencia de las limitaciones del modelo funcional, se fue creando conciencia, reflexión y propuesta. A pesar de todo, el modelo funcional de participación produjo una verdadera dinámica de trabajo. Miles de personas presionadas por sus demandas y necesidades así como un nuevo universo de organizaciones, dejaron instalada una estructura participativa aún débil e imperfecta, pero en torno a la cual la sociedad ha venido haciendo una experiencia un aprendizaje, otorgándole confianza y legitimidad.

De hecho el FSLN recibió no sólo el gobierno, también debe asumir nuevas realidades. El Consejo Económico y Social (CONPES), el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADES), 51 Comisiones Sectoriales, 14 Comités de Desarrollo Departamental, 153 Consejos Municipales de Desarrollo, un plan nacional de participación, una ley de participación. Y más allá de las organizaciones gremiales, corporativas y cooperativas, que por cierto han disminuido o se han estancado, existen 15 redes nacionales, 238 organizaciones de sociedad civil trabajando en diversos ámbitos sociales y económicos. Sólo este último universo implica a miles de personas y probablemente la estimación es tímida.

De allí que en los últimos cinco años se intensificara el debate sobre cómo pasar de un modelo funcional a un modelo de regulación democrática que nos conduce a un cuestionamiento de la relación entre Estado, gobierno y sociedad por medio de la participación.



Los CPC: el funcionalismo partidista

En su discurso programático el FSLN sostuvo que: “Vamos a asegurar la Democracia Directa... el Poder Ciudadano. Vamos a promover el Poder del Pueblo, para que éste sea fiscal, vigilante y garante de la eficiencia y la honradez de los funcionarios, y de la eficacia de los servicios públicos. La Democracia Directa, es por eso, el modelo indispensable para que el pueblo sea el dirigente, el Presidente, el Gobernante, el Alcalde. Y, la vamos a promover y potenciar, desde el primer día de Gobierno. La ciudadanía será quien decida, a nivel local y nacional, mediante Asambleas de Poder Ciudadano, la aprobación de todos los proyectos nacionales y locales, y de políticas económicas, sociales y culturales”.

Coincidente con lo anterior se propuso la formación de Consejos de Poder Ciudadano (CPC). Aunque hasta ahora no se conoce más que una puesta en práctica muy empírica, dentro de un esquema donde se forman comités para plantear sus demandas y recibir en retribución una asignación de recursos bajo diferentes formas. Este esquema es la intensificación del modelo participativo funcional y se encuentra muy lejos del objetivo proclamado de promover el “poder del pueblo”. El abuso discursivo de frases sin fundamento no ayuda a esclarecer el panorama. Veamos algunos aspectos.

El poder del pueblo, es complicado definirlo como tal. El pueblo existe sólo como identidad nacional. En términos políticos en democracia, existe como derechos individuales y colectivos. El punto es que estos derechos son o deben ser universales, es decir para todos. Dentro de esta universalidad, como principio, en la realidad por las diferencias sociales y de poder, existen grupos sociales e identidades particulares con menos derechos efectivos o incluso sin derechos.

Si se quiere mejorar este estado de cosas hay que mejorar la existen-

cia y el ejercicio de los derechos en concertación con esos sectores organizados. De ahí que los derechos de las mujeres deberían ser mejorados en amplia discusión con sus organizaciones, igual con los derechos humanos, los campesinos o las etnias. Diluir esto en CPC es absurdo y convierte a la gente en una masa caracterizada únicamente por sus carencias, ignorando la necesidad del desarrollo de la sociedad en su identidad, autonomía y capacidad de organización, que además es lo único que hace perdurar y avanzar a la democracia. Si el país no ha avanzado más en esto no es por ausencia de propuestas y organización: es por un modo de gobierno cada vez más cerrado y conservador.

La democracia directa. Está establecido que las sociedades complejas y diversificadas requieren de procesos de mediación y representación. Los riesgos que acechan a la democracia son la usurpación del poder, la formación de burocracias autónomas, la representación disminuida y la concentración del poder.

Todos son inherentes a todas las formas de gobierno y son conocidos por la ciencia política. Para contrarrestar estos riesgos es que se mejoran la información, la transparencia, los contrapoderes, se aumentan los espacios políticos donde la diversidad pueda expresarse y se altera la distribución de recursos entre grupos sociales. No es por falta de democracia directa que la democracia anda mal. Su debilidad radica en que los grupos con poder se reforzaron en detrimento de la democracia.

Ninguna sociedad funciona sin instituciones. De hecho en Nicaragua se aplicó un programa de reforma del estado. Pero las propuestas no abordan este punto, ni siquiera lo mencionan. Esto incluye a la descentralización. El vacío en el tema de reforma del estado muestra la ausencia de una reflexión estratégica sobre esto. La frase de “reemplazar

el viejo estado por uno nuevo” no logra llenar el vacío y menos aun si se pretende ligar esto con los CPC.

En el balance, lo que tenemos en 8 meses, es la desaparición del CONPES y el CONADES, la marginalización de lo acumulado en la experiencia de participación, la indefinición sobre el andamiaje participativo construido y una nebulosa propuesta que deja intacto el modelo participativo neoliberal y solo le agrega una formula organizativa propia con altos signos de clientelismo. La experiencia inmediata marcada por la continuidad y el aumento de la discrecionalidad gubernamental en todos los ámbitos no aparece muy coherente con las promesas. La esquizofrenia es tan grande que por un lado se prometen montañas de democracia y por otro se entregan migajas de información, de negociación, de debate democrático.

Existe una lucha oculta a veces, abierta en otras, por profundizar la democracia, mediante el desarrollo institucional y el crecimiento de la capacidad de participación.

Esta lucha es ahora cada vez más abierta y reconocida, de nada vale descalificar el hecho con frases huecas o por pertenencia política o condición social. Comienza a tener importancia quién aporta a un proyecto democrático, socialmente más justo, con derechos, participación e igualdad y quién lo respalda con su práctica y con su ética. El gobierno del FSLN con el tipo de conducción actual, es el último vestigio de los viejos parteaguas de los 80 y los 90.

La realidad con su complejidad exige menos retórica y más capacidad, decisiones, eficacia e instituciones democráticas. Sin eso, la debacle de los servicios públicos, de la institucionalidad y el descontento, desnutrirá las promesas y la sociedad nicaragüense, trabajosamente como en todo parto, alumbrará un recambio político.